



Strasbourg, den 16.1.2018
COM(2018) 28 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En EU-strategi for plast i en cirkulær økonomi

{SWD(2018) 16 final}

1. INDLEDNING

Plast er et vigtigt og allestedsnærværende materiale i vores økonomi og hverdag. Det bruges i mange sammenhænge og medvirker til at løse en række problemer, som vores samfund står over for. Lette og innovative materialer i biler eller flyvemaskiner sparer brændstof og nedbringer CO₂-emissionerne. Højtydende isoleringsmaterialer hjælper os med at spare på energiregningen. Plast i emballage medvirker til at garantere fødevarerens sikkerhed og begrænse madspild. I kombination med 3D-printning kan biokompatible plastmaterialer redde menneskeliv ved at skabe et grundlag for innovation på det lægevidenskabelige område.

Men den måde, hvorpå plast produceres, anvendes og kasseres i vore dage, udnytter alt for sjældent de økonomiske fordele ved en mere "cirkulær" tilgang og skader miljøet. Der er et presserende behov for at tackle de miljøproblemer, som pt. kaster lange skygger over produktionen, anvendelsen og forbruget af plast. De millioner af ton plastaffald, som hvert år ender i havene, er et af de mest synlige og alarmerende symptomer på disse problemer, hvilket giver anledning til voksende betænkeligheder hos offentligheden.

Nytænkning og forbedring af en så kompleks værdikædes virkemåde forudsætter en indsats hos og øget samarbejde mellem alle centrale aktører fra plastproducenter til genanvendelsesvirksomheder, detailhandlere og forbrugere. Det fordrer ligeledes innovation og en fælles vision at skubbe investeringerne i den rigtige retning. Plastindustrien har stor betydning for Unionens økonomi, og ved at øge dens bæredygtighed kan der skabes nye muligheder for innovation, konkurrence og jobskabelse i tråd med de målsætninger, der søges opfyldt med den fornyede strategi for Unionens industripolitik¹.

I december 2015 vedtog Kommissionen en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi². Heri udpegede den plast som en central prioritet og forpligtede sig til at "udarbejde en strategi, som tager fat på de udfordringer, der er forbundet med plast i hele værdikæden, og som tager højde for hele produkterne livscyklus". I 2017 bekræftede Kommissionen, at den vil fokusere på produktion og anvendelse af plast og arbejde hen imod målet om at sikre, at al plastemballage kan genanvendes senest i 2030³.

Unionen har de bedste forudsætninger for at føre an i omstillingen til fremtidens plast. Denne strategi danner grundlag for en ny plastøkonomi, hvor udformningen og produktionen af plast og plastvarer fuldt ud lever op til behovet for at genbruge, reparere og genanvende plast, og hvor der udvikles og tilskyndes til anvendelse af mere bæredygtige materialer. Dette vil give større merværdi og velstand i Unionen og sætte skub i innovationen. Det vil nedbringe plastforurening og mindske dens skadelige indvirkning på menneskers liv og miljøet. Med dette sigte vil strategien desuden bidrage til at opfylde den prioritet, som den nuværende Kommission har fastsat angående en energiunion med en moderne, CO₂-fattig og ressource- og energieffektiv økonomi, og den vil yde et konkret bidrag til at nå 2030-målene for bæredygtig udvikling og målene i Parisaftalen.

I strategien fremlægges tilsagn af central betydning om foranstaltninger på EU-niveau. Den private sektor og de nationale og regionale myndigheder, byerne og borgerne må dog ligeledes mobiliseres. Der er ligeledes behov for et internationalt engagement for at skabe forandringer uden for Unionens grænser. Med en beslutsom og samordnet indsats kan Unionen vende

¹ COM(2017) 479.

² COM(2015) 614.

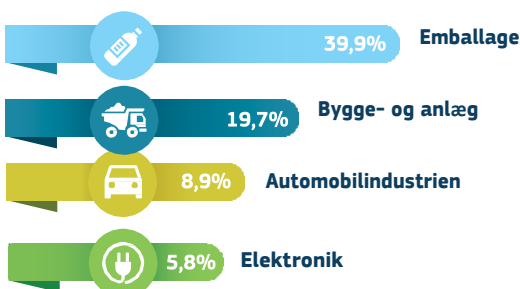
³ Kommissionens arbejdsprogram 2018 – COM(2017) 650 final.

udfordringer til muligheder og gå foran med et godt eksempel på en målrettet indsats på globalt plan.

2. PLAST I DAG: DE VIGTIGSTE UDFORDRINGER

EFTERSPØRGSEL EFTER PLAST I EU (2015)

49 mio. ton



EU-28, Norge og Schweiz - Kilde: Plastics Europe (2016)

I de seneste 50 år er plastics rolle og betydning for vores økonomi vokset støt. **Den globale produktion af plast er tyvedoblet siden 1960'erne** og udgjorde 322 mio. ton i 2015. Den ventes at blive fordoblet endnu en gang i løbet af de kommende 20 år.

I 2015 **beskæftigede plastsektoren 1,5 mio. mennesker**⁴ og genererede en omsætning på 340 mia. EUR i Unionen. Plastproduktionen i Unionen har været stabil i det seneste år, men Unionens andel af det globale marked er faldende, idet produktionen vokser i andre verdensdele.

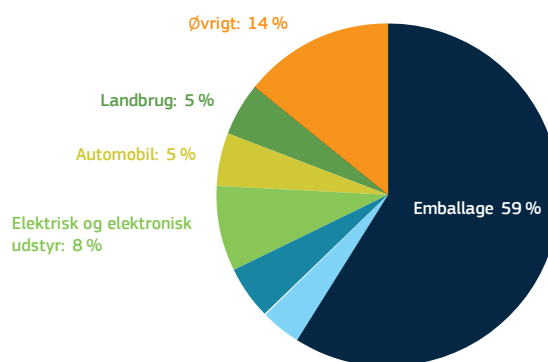
I Unionen er potentialet for at genanvende plastaffald fortsat stort set uudnyttet. **Andelen af udtjent plast, der genbruges og genanvendes, er meget lav**, navnlig sammenholdt med andre materialer såsom papir, glas eller metaller.

Der genereres ca. 25,8 mio. ton plastaffald i Europa hvert år⁵. Mindre end 30 % af dette affald indsamles med henblik på genanvendelse. Heraf forlader en betydelig del Unionen⁶ med henblik på behandling i tredjelande, hvor andre miljøstandarder kan gælde.

Samtidig er **andelen af plastaffaldsdeponering og -forbrænding fortsat høj** – henholdsvis 31 % og 39 % – deponeringsandelen er ganske vist dalet i det seneste årti, men forbrændingsandelen er til gengæld steget. Det anslås, at 95 % af værdien af plastemballagemateriale, dvs. mellem 70 og 105 mia. EUR hvert år, går tabt for økonomien efter en meget kort engangsforbrugscyklus⁷.

Efterspørgslen efter genanvendt plast tegner sig pt. for blot **6 % af plastefterspørgslen i Unionen**. Unionens plastgenanvendelsessektor har i de senere år lidt under lave råvarepriser og usikkerhed omkring afsætningsmulighederne. Investeringerne i ny plastgenanvendelseskapacitet har været hæmmet af sektorens udsigter til lav rentabilitet.

PLASTAFFALD PRODUCERET I UNIONEN | 2015



Kilde: Eunomia (2017)

⁴ Dette omfatter råstofproducenter og plastvarefabrikanter.

⁵ Kilde: Plastics Europe.

⁶ Kilde: Eurostat.

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

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

Det blev anslået, at **produktionen af plast og forbrændingen af plastaffald verden over giver anledning til ca. 400 mio. ton CO₂-emissioner om året**⁸. Øget udnyttelse af genanvendt plast kan mindske afhængigheden af udvundne fossile brændsler til produktion af plast og nedbringe CO₂-emissionerne⁹. Det skønnes¹⁰, at der potentielt kunne opnås årlige energibesparelser ved genanvendelse af alt plastaffald verden over svarende til 3,5 mia. tønder olie om året.

Alternative råmaterialeetyper (f.eks. biobaseret plast eller plast produceret af CO₂ eller metan), der har samme egenskaber som traditionel plast, men potentielt lavere miljøpåvirkninger, er også under udvikling, men for øjeblikket repræsenterer disse en meget lille andel af markedet. Vores afhængighed af fossile brændsler kan ligeledes nedbringes ved at styrke udbredelsen af alternativer, der ifølge et solidt evidensgrundlag er mere bæredygtige.

CO₂-FORDELE VED GENANVENDT PLAST



500 000 TON PLAST I OCEANERNE



Meget store mængder plastaffald udledes i miljøet fra kilder både på land og på havet og anretter betydelige økonomiske og miljømæssige skader. Globalt set udledes 5 til 13 mio. ton plast — 1,5 til 4 % af den globale plastproduktion — i oceanerne hvert år¹¹. Det skønnes, at plast tegner sig for over 80 % af havaffaldet. Plaststumper transporteres efterfølgende af havstrømme til tider over meget store afstande. Plastaffaldet kan skylles op på land¹², nedbrydes til mikroplast eller danne tæt pakkede områder af havaffald, der er fanget i havvirkler. FN's Miljøprogram anslår, at skaderne på havmiljøet udgør mindst 8 mia. USD pr. år på verdensplan.

I Unionen udledes 150 000 til 500 000 ton¹³ plastaffald i oceanerne hvert år. Dette repræsenterer en lille andel af det globale havaffald. Plastaffald fra europæiske kilder ender imidlertid i særligt sårbare havområder såsom Middelhavet og dele af Det Nordlige Ishav. Ifølge nylige undersøgelser akkumuleres plast i Middelhavet i en densitet, der kan sammenlignes

⁸ Ibid. Dataene vedrører 2012.

⁹ Ifølge overslag sparer genanvendelsen af et ton plast ca. 2 tCO₂ (jf. http://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2017/05/FEDEREC_ACV-du-Recyclage-en-France-VF.pdf). Genanvendes 15 mio. ton plast pr. år frem til 2030 (hvilket svarer til ca. halvdelen af den mængde plastaffald, der forventes genereret), ville dette nedbringe CO₂-emissionerne svarende til, at 15 millioner personbiler fjernes fra vejnettet.

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

¹¹ Jambeck et al, *Plastic waste inputs from land into the ocean*, Science, februar 2015.

¹² Inklusive på ubeboet land, se eksempelvis <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>

med områder med den højeste akkumulering af plast i oceanerne. Plastforurening påvirker også områder i den europæiske eksklusive økonomiske zone i regionerne i den yderste periferi langs Det Caribiske Hav, Det Indiske Ocean, Stillehavet og Atlanterhavet. Foruden miljøskaderne forårsager havaffald økonomiske skadevirkninger på aktiviteter såsom turisme, fiskeri og skibsfart. Eksempelvis blev omkostningerne ved affald inden for fiskeriet i Unionen anslået til ca. 1 % af EU-flådens samlede indtægter fra fangster¹⁴.

Fænomenet forstærkes af den **voksende mængde plastaffald, der genereres hvert år**, tillige med det voksende forbrug af engangsplastvarer, dvs. emballage eller andre forbrugerprodukter, som smides ud efter kortvarig brug, sjældent genanvendes og har tendens til at blive henkastet som affald. Dette omfatter små emballager, poser, engangskopper, låg, sugerør og bestik, der ofte produceres af plast grundet dettes lave vægt, lave omkostninger og praktiske egenskaber.

Nye kilder til udledning af plast vinder også frem og udgør yderligere potentielle trusler mod både miljøet og menneskers sundhed. **Mikroplast**, dvs. små plastfragmenter på under 5 mm, akkumuleres i havet, hvor deres beskedne størrelse gør det let for havets flora og fauna at optage dem. De kan også indgå i fødekæden. I nylige undersøgelser blev der også fundet mikroplast i luften, drikkevandet og fødevarer såsom salt eller honning, med endnu ukendte konsekvenser for menneskers sundhed.

Det anslås, at **udslippet af mikroplast i miljøet i Unionen hvert år samlet set udgør mellem 75 000 og 300 000 ton**¹⁵. En stor mængde mikroplast opstår ved findeling af større plastaffaldsdele, men betydelige mængder udledes også direkte i miljøet, hvilket gør det vanskeligere at spore dem og forebygge dette udslip.

Derudover medfører **bionedbrydelig plasts stigende markedsandel** såvel nye muligheder som risici. I fraværet af tydelig mærkning og etikettering til glæde for forbrugerne og uden en passende affaldsindsamling og -behandling kan bionedbrydelig plast forværre problemet med udledning af plast og skabe problemer for mekanisk genanvendelse. På den anden side kan bionedbrydelig plast givet vis spille en rolle til visse anvendelsesformål, og innovationsindsatsen på området er glædelig.

Efterhånden, som værdikæden for plast i stigende grad går på tværs af landegrænser, bør problemer og muligheder i tilknytning til plast ses i lyset af den **internationale udvikling**, herunder Kinas nylige beslutning om at begrænse import af visse former for plastaffald. Der er voksende bevågenhed om disse udfordrings globale karakter, hvilket fremgår af internationale havaffaldsinitiativer såsom FN's globale partnerskab om havaffald¹⁶ og de handlingsplaner, der er fremsat af G7 og G20¹⁷. Plastforurening blev også udpeget som en af de alvorligste belastninger af sunde have på den internationale konference "Our Ocean", som Unionen var vært for i oktober 2017. En resolution om havaffald og mikroplast blev vedtaget på FN's Miljøforsamling i december 2017¹⁸.

3. UDFORDRINGER VENDES TIL MULIGHEDER: EN VISION FOR PLAST I EN CIRKULÆR ØKONOMI

¹⁴ Det Fælles Forskningscenter, *Harm Caused by Marine Litter*, 2016.

¹⁵ Kilde: 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 og

https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2017-g20-marine-litter-en.html?nn=2186554

¹⁸ UNEP/EA.3/L.20 findes på følgende adresse: <https://papersmart.unon.org/resolution/uploads/k1709154.docx>

Der kan skabes betydelige fordele ved beslutsomt at arbejde for en mere fremgangsrig og bæredygtig økonomi for plast. For at virkeliggøre fordelene har Unionen behov for en strategisk vision om, hvordan plast kan indgå i en cirkulær økonomi i de kommende årtier. Visionen vil skulle fremme investeringer i innovative løsninger og vende nutidens udfordringer til muligheder. Unionen vil foreslå konkrete foranstaltninger til at opfylde denne vision, men virkeliggørelsen heraf vil forudsætte en indsats fra alle aktører i værdikæden for plast fra plastproducenter og designere over firmaer og detailhandlende til genanvendelsesvirksomheder. Tilsvarende vil civilsamfundet, forskerkredse, virksomheder og lokale myndigheder spille en afgørende rolle i deres samarbejde med regionale og nationale instanser for at tilvejebringe favorable ændringer.

"En vision for Unionens nye plastøkonomi"

En intelligent, innovativ og bæredygtig plastindustri, hvor udformning og produktion fuldt ud lever op til behovet for at genbruge, reparere og genanvende plast, vil skabe vækst og beskæftigelse i Unionen og bidrage til at nedbringe Unionens drivhusgasemissioner og afhængighed af importerede fossile brændsler.

- Plastvarer og produkter, der indeholder plast, udformes med henblik på holdbarhed, genbrug og genanvendelse af høj kvalitet. Senest i 2030 skal al plastemballage, der markedsføres i Unionen, enten kunne genbruges eller genanvendes på en omkostningseffektiv måde.
- Ændringer af produktion og udformning åbner mulighed for, at en større procentdel plast kan genanvendes inden for alle centrale anvendelsesformål. Senest i 2030 genanvendes mere end halvdelen af alt plastaffald, som genereres i Unionen. Særskilt indsamling af plastaffald når meget høje niveauer. Genanvendelse af plastemballageaffaldet når op på et niveau, der kan sammenlignes med de niveauer, som opnås for andre emballagematerialer.
- Unionens plastgenanvendelseskapacitet udvides og moderniseres i mærkbar grad. Senest i 2030 er sorterings- og genanvendelseskapaciteten firedoblet i forhold til 2015, hvilket skaber 200 000 nye arbejdspladser spredt over hele Unionen¹⁹.
- Takket være en forbedret særskilt indsamling og investering i innovation, færdigheder og opskalering af kapaciteten er eksport af usorteret plastaffald blevet udfaset. Genanvendt plast er blevet et stadig mere værdifuldt råmateriale for industrier både hjemme og i tredjelande.
- Værdikæden for plast er langt mere integreret, og den kemiske industri arbejder tæt sammen med plastgenanvendelsesvirksomheder for at hjælpe dem med at finde flere og mere værdifulde anvendelsesformål for deres output. Stoffer, der hæmmer genanvendelsesprocesser, er blevet erstattet eller udfaset.
- Markedet for genanvendt og innovativt plast er veletableret med klare vækstperspektiver efterhånden, som flere produkter indeholder et vist mål af genanvendte materialer. Efterspørgslen efter genanvendt plast i Unionen er firedoblet og giver genanvendelsesbranchen en stabil indtægtsstrøm og tryghed i ansættelsen for dens voksende arbejdsstyrke.
- Øget genanvendelse af plast bidrager til at mindske Unionens afhængighed af importeret fossilt brændsel og nedbringer CO₂-emissionerne i tråd med de tilsagn, der er afgivet i henhold til Parisaftalen.

¹⁹ Disse data er ensbetydende med, at der vil skulle bygges 500 nye sorterings- og genanvendelsesanlæg (kilde: Plastics Recyclers Europe).

- Innovative materialer og alternative råmaterialer til plastproduktion udvikles og anvendes, når der er klart belæg for, at de er mere bæredygtige end de konventionelle, ikke fornyelige alternativer. Derved støttes dekarboniseringsindsatsen, og der skabes yderligere vækstmuligheder.
- Unionen understreger sit lederskab inden for udstyr og teknologi til sortering og genanvendelse. Eksporten øges i takt med den globale efterspørgsel efter mere bæredygtige veje til at forarbejde udtjent plast.

I Unionen støtter borgere, regeringer og erhvervslivet mere bæredygtige og sikrere forbrugs- og produktionsmønstre for plast. Dette giver god grobund for social innovation og iværksætteri og skaber rige muligheder for alle europæere.

- Genereringen af plastaffald er koblet af væksten. Borgerne er opmærksomme på behovet for at undgå spild, og dette afspejler sig i deres adfærd. Forbrugerne spiller en nøglerolle i omstillingen; de tilskyndes og gøres opmærksomme på de vigtigste fordele og sættes derigennem i stand til aktivt at bidrage til denne. Bedre produktudformning, nye forretningsmodeller og innovative produkter spirer frem og skaber mere bæredygtige forbrugsmønstre.
- Mange iværksættere øjner en forretningsmodel i behovet for mere resolut handling med hensyn til at forebygge, at plast bliver til affald. Stadig flere nye virksomheder tilbyder cirkulære løsninger såsom omvendt logistik for emballage eller alternativer til engangsplastprodukter, og de drager fordel af digitaliseringen.
- Udledningen af plast i miljøet falder drastisk. Effektive affaldsindsamlingsordninger kombineret med et fald i affaldsgenereringen og øget forbrugerbevidsthed fører til mindre affald og sikrer, at affaldet håndteres korrekt. Havaffald fra kilder til søs som f.eks. skibe, fiskerfartøjer og akvakulturanlæg er mindsket betydeligt. Renere strande og have fremmer aktiviteter såsom turisme og fiskeri og bevarer sårbare økosystemer. Alle større byer i Unionen er meget renere.
- Der udvikles innovative løsninger for at forebygge, at mikroplast ender i havene. Der er opnået en bedre forståelse af dets oprindelse, transportveje og indvirkning på menneskers sundhed, og erhvervslivet og offentlige myndigheder arbejder sammen om at forebygge, at det ender i vores oceaner eller i luften, drikkevandet eller på vores tallerkner.
- Unionen indtager en førerrolle i en global dynamik, hvori lande engagerer sig i og samarbejder om dels at bremse strømmen af plast ud i oceanerne og dels at træffe afhjælpende forholdsregler mod allerede akkumuleret plastaffald. Bedste praksis vinder bred udbredelse, den videnskabelige indsigt forbedres, borgerne mobiliserer sig, og innovatorer og videnskabsfolk udvikler løsninger, der kan gennemføres på verdensplan.

4. VEJEN FREM: VISION VENDES TIL VIRKELIGHED

Med denne vision for øje foreslås i denne strategi et ambitiøst sæt EU-foranstaltninger²⁰. Disse vil blive fremlagt i overensstemmelse med principperne om bedre regulering. Navnlig vil enhver foranstaltning, der må forventes at få væsentlige samfundsøkonomiske virkninger, blive ledsaget af en konsekvensanalyse. I anerkendelse af betydningen af og behovet for en fælles indsats udpeges der i strategien også centrale foranstaltninger for nationale og regionale myndigheder samt erhvervslivet²¹.

4.1 Økonomien i og kvaliteten af genanvendelsen af plast forbedres

²⁰ Alle EU-foranstaltninger er angivet i bilag I.

²¹ Disse er angivet i bilag II.

Ved at optrappe genanvendelsen af plast kan der skabes betydelige miljømæssige og økonomiske fordele. Hvis genanvendelsen af plast skal nå et omfang, der kan sammenlignes med genanvendelsen af andre materialer, kan dette alene opnås ved at forbedre den måde, hvorpå plast og plastvarer udformes og produceres. Det vil også forudsætte et øget samarbejde i hele værdikæden fra erhvervslivet, plastfabrikanter og plastforarbejdende virksomheder til offentlige og private affaldshåndteringsvirksomheder. De centrale aktører bør nærmere bestemt arbejde for at:

- forbedre udformningen og støtte innovationen med henblik på at lette genanvendelsen af plast og plastvarer
- udbygge og forbedre særskilt indsamling af plastaffald for at sikre genanvendelsesbranchen et kvalitetsinput
- udbygge og modernisere Unionens sorterings- og genanvendelseskapacitet
- etablere levedygtige markeder for genanvendt og fornyelig plast.

Kommissionen har i de seneste måneder fremmet en branchedialog og opfordrer nu de berørte industrisektorer²² til hurtigt at fremlægge et ambitiøst og konkret sæt frivillige tilsagn med henblik på at bakke op om strategien og dens vision for 2030.

Til støtte for denne udvikling har Kommissionen allerede foreslået nye bestemmelser om affaldshåndtering²³. Disse omfatter klarere forpligtelser for offentlige myndigheder til at optrappe særskilt indsamling, mål med henblik på at tilskynde til investeringer i genanvendelseskapacitet og undgå overkapacitet inden for infrastruktur, der skal forarbejde blandet affald (f.eks. forbrændingsanlæg), og mere harmoniserede bestemmelser om brugen af udvidet producentansvar. Kommissionen har konsekvent opfordret Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at nå til enighed om disse nye bestemmelser. Efter vedtagelsen og gennemførelsen forventes denne nye EU-lovgivning at gøre meget for at forbedre den aktuelle situation og føre de offentlige og private investeringer på ret kurs. Der er dog behov for yderligere og mere målrettede foranstaltninger for at fuldstændiggøre affaldslovgivningen og fjerne specifikke barrierer for plastbranchen.

Udformning med genanvendelighed for øje

BEDRE PRODUKTUDFORMNING LETTET GENANVENDELSEN AF PLAST



**Sparer 77-120 EUR
for hvert ton
indsamlet
plastaffald**

Kilde: Ellen MacArthur Foundation (2016)

Producenter af plastvarer og emballage har for indeværende et begrænset eller intet incitament til at tage hensyn til behovet for genanvendelse eller genbrug ved udformningen af deres produkter. Plast fremstilles ud fra en række polymerer og præges af en høj grad af individuel tilpasning med særlige tilsætningsstoffer for at opfylde hver enkelt fabrikants funktionelle og/eller æstetiske krav. Denne diversitet kan vanskeliggøre genanvendelsesprocessen, fordyre den og påvirke kvaliteten og værdien af genanvendt plast. Specifikke valg af udformningen, hvoraf nogle er drevet af afsætningshensyn (f.eks. brugen af meget mørke farver), kan også forringe værdien af genanvendelige materialer.

Plastemballage er et højt prioriteret område, når det gælder udformning med henblik på genanvendelighed. Den tegner

²² Denne dialog blev gennemført med Plastics Europe, European Plastics Converters (EuPC) og Plastics Recyclers Europe.

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

sig pt. for ca. 60 % af plastaffaldet fra forbrugsleddet²⁴ i Unionen, og her er selve produktudformningen nøglen til at forbedre genanvendelsesniveauerne. Det er blevet beregnet, at forbedringer af udformningen kan halvere omkostningerne ved genanvendelse af plastemballageaffald²⁵.

Allerede i 2015 foreslog Kommissionen, at mindst 55 % af al plastemballage i Unionen bør genanvendes senest i 2025. Skal der opnås højere niveauer for genanvendelse af høj kvalitet, må der anlægges en meget mere systematisk tilgang til udformningen.

EU-foranstaltninger er afgørende for at støtte en forbedret udformning, samtidig med at det indre marked opretholdes. Kommissionen vil arbejde på at revidere de væsentlige krav til markedsføring af emballage²⁶. Målet vil være at sørge for, at al plastemballage, der markedsføres i Unionen, senest i 2030 enten kan genbruges eller let kan genanvendes²⁷. Kommissionen vil i den forbindelse også undersøge mulighederne for at maksimere virkningerne af de nye bestemmelser om udvidet producentansvar (EPR) og støtte udviklingen af økonomiske incitamenter for at tilgodese de mest bæredygtige valg. Den vil også vurdere muligheden for at fastsætte et nyt genanvendelsesmål for plastemballage svarende til de mål, der blev fremsat i 2015 for andre emballagematerialer.

Bygge- og anlægssektoren, automobilindustrien, møbelindustrien og elektronikindustrien er ligeledes storforbrugere af plast til forskellige anvendelsesformål og en væsentlig kilde til plastaffald, som kan genanvendes. For disse anvendelsesformåls vedkommende skaber manglende oplysninger om den mulige tilstedeværelse af problematiske kemikalier (f.eks. flammehæmmere) en betydelig hindring for at genanvende en større procentdel. Kommissionen foreslår som led i sit arbejde vedrørende samspillet mellem kemikalie-, affalds- og produktpolitikkerne at fremskynde arbejdet for at udpege mulige metoder til at lette sporbarheden af kemikalier i genanvendte strømme. Det tilsigtes at forenkle forarbejdningen eller fjernelsen af disse stoffer i forbindelse med genanvendelsesprocessen og dermed sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet.

Kommissionen er ligeledes fortsat fast besluttet på at udvikle produktkrav i henhold til direktivet om miljøvenligt design under hensyntagen til aspekter vedrørende den cirkulære økonomi og herunder genanvendelighed²⁸. Dette vil lette genanvendelsen af plast, som bruges i en bred vifte af elektriske apparater og elektroniske varer. Kommissionen har allerede foreslået obligatoriske krav til produktdesign og mærkning for at gøre det lettere og sikrere at demontere, genbruge og genanvende elektroniske skærme (f.eks. computerfladskærme eller TV-skærme). Den har også i sine miljømærkekriterier og kriterier for grønne offentlige indkøb opstillet kriterier med henblik på at forbedre genanvendeligheden af plast (f.eks. mærkning af større plastdele for at lette sorteringen, udformning af plastemballage med genanvendelighed for øje og udformning af møbel- og computerdele således, at de er lette at skille ad).

Øge efterspørgslen efter genanvendt plast

Den svage efterspørgsel efter genanvendt plast er en anden væsentlig hindring for omlægningen af værdikæden for plast. I Unionen nyder genanvendt plast ikke udbredt anvendelse i nye produkter og er ofte begrænset til anvendelsesformål af ringe værdi eller nicheanvendelsesformål. Usikkerhedsmomenter angående markedsafsætningsmuligheder og

²⁴ Kilde: Plastics Europe.

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

²⁶ Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald.

²⁷ Dvs. at det kan genanvendes på en omkostningseffektiv måde.

²⁸ Direktiv 2009/125/EF; dette direktiv omfatter alle energirelaterede produkter.

lønsomhed lægger en dæmper på de investeringer, som er nødvendige for at udbygge og modernisere Unionens kapacitet til at genanvende plast og sætte skub i innovationen. Den senere tids udvikling i den internationale handel, der begrænser vigtige eksportveje for plast indsamlet med henblik på genanvendelse²⁹, gør det mere presserende at udvikle et EU-marked for genanvendt plast.

Den begrænsede anvendelse af genanvendt plast skyldes blandt andet betænkeligheder hos mange firmaer og fabrikker, der frygter, at genanvendt plast ikke vil kunne opfylde deres behov for en pålidelig forsyning med materialer i store mængder og med konstante kvalitetsspecifikationer. Plast genanvendes oftest af små og oftest regionale anlæg, og en udbygning af kapaciteten og standardisering vil gøre markedet mere smidigt. Med dette for øje er Kommissionen fast besluttet på at samarbejde med Den Europæiske Standardiseringsorganisation og erhvervslivet om at opstille kvalitetsstandarder for sorteret plastaffald og genanvendt plast.

Det er afgørende at få genanvendelsesaktiviteter integreret bedre i værdikæden for plast, og dette kan fremmes af plastproducenterne i den kemiske sektor. Deres erfaring og teknologiske ekspertise kan medvirke til at opfylde højere kvalitetsstandarder (f.eks. for anvendelser til fødevarer) og aggregere udbuddet af genanvendte råmaterialer.

Genanvendt plastics kemiske sammensætning og dets egnethed til den påtænkte brug kan også udgøre en hindring i visse tilfælde. Utilsigtet kontaminering³⁰ eller manglende oplysninger om den mulige tilstedeværelse af problematiske kemikalier skaber vanskeligheder for forskellige plastaffaldsstrømme. Disse usikkerhedsmomenter kan også hæmme efterspørgslen efter genanvendt plast i en række nye produkter med specifikke sikkerhedskrav. Kommissionens arbejde vedrørende samspillet mellem kemikalie-, affalds- og produktpolitikker tilsigter at tage højde for nogle af disse problemer, og dette vil derfor direkte bidrage til at udbrede anvendelsen af genanvendt plast. Via Horisont 2020 vil Unionen ligeledes finansiere forsknings- og innovationsprojekter om bedre identifikation af forurenende stoffer og dekontaminering af plastaffald.

Hvad angår anvendelsen af genanvendt plast bestemt til kontakt med fødevarer (f.eks. flasker til drikkevarer) går målsætningen ud på at give forrang til høje fødevarerikkerhedsstandarder, samtidig med at der også tilvejebringes en klar og pålidelig ramme for investering og innovation i den cirkulære økonomi. Med dette for øje er Kommissionen fast besluttet på hurtigt at afslutte godkendelsesprocedurer for over et hundrede sikre genanvendelsesprocesser. Kommissionen vil også i samarbejde med den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet vurdere, om sikker anvendelse af andre genanvendte plastmaterialer kunne overvejes³¹ – eksempelvis gennem bedre karakterisering af forurenende stoffer.

Mængder og kvalitet alene udgør dog ikke hele årsagen til, at genanvendt plast pt. har en lav markedsandel. Modstand mod forandring blandt fabrikker og manglende kendskab til de ekstra fordele ved lukkede plastgenanvendelseskredsløb har også vist sig at være en hindring for en mere udbredt anvendelse af genanvendte materialer.

I Unionen er der eksempler på succesfulde kommercielle partnerskaber mellem producenter og plastgenanvendelsesvirksomheder (f.eks. i bilindustrien), hvilket viser, at kvantitets- og

²⁹ Blandt andet Kinas nylige meddelelse af sin beslutning om at forbyde import af visse former for plastaffald – se afsnit 4.4.

³⁰ Forurening af genanvendte strømme kan stamme fra forskellige kilder (f.eks. urenheder, brugsfasen, forkert anvendelse, nedbrydning, uhensigtsmæssig adskillelse af materialer, tidligere anvendte farlige stoffer eller krydskontaminering i forbindelse med affaldsindsamlingen). Sådanne utilsigtede forurenende stoffer kan påvirke kvaliteten af og sikkerheden ved genanvendelige materialer.

³¹ Dvs. andet plast end PET eller plast fra lukkede genbrugs-anvendelsesformål.

kvalitetsproblemer kan overvindes med de nødvendige investeringer. For at bidrage til at afhjælpe disse hindringer, og før lovgivningstiltag overvejes, iværksætter Kommissionen en EU-dækkende tilsagnskampagne for at sikre, at ti mio. ton genanvendt plast frem til 2025 finder vej til nye produkter på EU-markedet. For at der kan skabes hurtige og håndgribelige resultater, er denne runde henvendt til både private og offentlige aktører, som opfordres til at fremsætte konkrete tilsagn frem til juni 2018. Nærmere oplysninger herom findes i bilag III.

For yderligere at underbygge integrationen af genanvendt plast på markedet vil Kommissionen også udforske mulighederne for mere sektorspecifikke indgreb. Eksempelvis udviser visse anvendelsesformål i bygge- og bilindustrien et godt potentiale for anvendelse af genanvendte materialer³² (bl.a. isoleringsmaterialer, rørledninger, udendørsmøbler eller instrumentpaneler). I forbindelse med de igangværende og kommende evalueringer af EU-bestemmelserne om byggevarer og udtjente køretøjer vil Kommissionen se nærmere på, hvordan dette potentiale kan fremmes. I forbindelse med det kommende arbejde angående direktivet om emballage og emballageaffald vil der også blive lagt vægt på at anvende økonomiske instrumenter for at tilgodese anvendelsen af genanvendt materiale i emballageindustrien. Endelig vil Kommissionen arbejde på at integrere genanvendt materiale i kriterierne for grønne offentlige indkøb.

De nationale regeringer kan også udrette meget i kraft af økonomiske incitamentordninger og offentlige indkøb. Det franske system "ORPLAST"³³ eller Italiens nye bestemmelser om offentlige indkøb er to gode eksempler på, hvad der kan gøres på nationalt plan. På lignende vis kan lokale myndigheder støtte denne strategis målsætning, når de indkøber bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser.

Bedre og mere harmoniseret særskilt indsamling og sortering

En mere udbredt og bedre genanvendelse af plast hæmmes også af, at den særskilte indsamling og sortering ikke genererer en tilstrækkelig mængde og kvalitet. Sidstnævnte er også afgørende for at undgå at indføre forurenende stoffer i genanvendelsesstrømmene og opretholde høje sikkerhedsstandarder for genanvendte materialer. Nationale, regionale og lokale myndigheder spiller i samarbejde med operatører, der håndterer affald, en central rolle i at styrke offentlighedens bevidsthed og sikre særskilt indsamling af høj kvalitet. De finansielle midler, der indsamles via ordningerne for udvidet producentansvar, kan gøre meget for at fremme denne indsats. På lignende måde kan pantsystemer bidrage til at opnå meget høje niveauer for genanvendelse.

Ved at gøre indsamlings- og sorteringssystemerne mindre opsplittede og mere ensartede kan det økonomiske aspekt af plastgenanvendelsen forbedres betydeligt, og derved spares omkring et hundrede euro pr. indsamlet ton³⁴. Med henblik på at tilskynde til en mere standardiseret og effektiv praksis i hele Unionen vil Kommissionen udstede nye retningslinjer for særskilt indsamling og sortering af affald. Og endnu vigtigere støtter Kommissionen ihærdigt Europa-Parlamentet og Rådet i deres aktuelle indsats for at ændre affaldslovgivningen således, at gennemførelsen af de eksisterende forpligtelser vedrørende særskilt indsamling af plast forbedres.

4.2 Nedbringelse af mængden af plastaffald og henkastet affald

³² I modsætning til andre anvendelsesformål, f.eks. emballage, er æstetiske krav mindre relevante, og den sundheds- og miljømæssige eksponering er normalt lavere. Desuden har Den Europæiske Standardiseringsorganisation allerede opstillet vurderingsstandarder med henblik på at udpege farlige stoffer, som kan være indlejret i genanvendte materialer.

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

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

Det er nødvendigt at gribe ind over for den voksende generering af plastaffald og udledning af plast i miljøet, hvis vi skal nå frem til en ægte cirkulær livscyklus for plast. Som situationen er i dag, skader henkast og udledning af plast miljøet, det påfører aktiviteter såsom turisme, fiskeri og shipping økonomisk skade, og det kan påvirke menneskers sundhed gennem fødekæden.

Forebyggelse af plastaffald i vores miljø

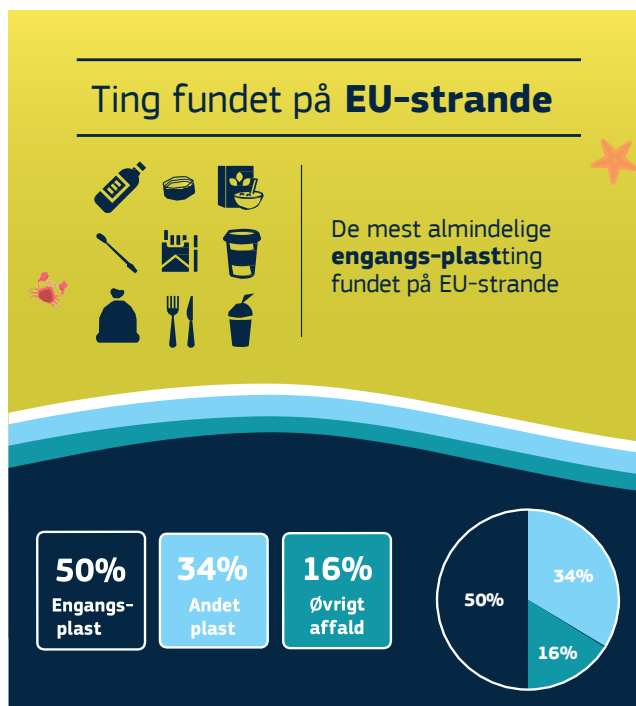
Den stigende anvendelse af plast til en bred vifte af kortvarige anvendelsesformål skaber store mængder af plastaffald. Engangspplastvarer er en betydelig kilde til udledning af plast i miljøet, idet de kan være vanskelige at genanvende, og de bruges ofte uden for hjemmet og henkastes som affald. De hører til de genstande, som oftest findes på strande, og de udgør skønmæssigt 50 % af havaffaldet³⁵.

Det voksende forbrug af mad- og drikkevarer på farten bidrager til væksten i forbruget af engangspplastvarer, og problemet må derfor forventes at vokse. Når affaldshåndteringen ikke er optimal, kan selv indsamlet plastaffald finde vej ud i miljøet. En øget genanvendelse af det plast, som anvendes i landbruget, (såsom plastfolier eller til drivhuse), kan bidrage til at mindske udledningen i miljøet. Ordningerne for udvidet producentansvar har vist sig at være effektive til dette formål i flere lande.

En betydelig mængde havaffald produceres ligeledes af havbaserede kilder. Fiskereds-kaber, som efterlades på havet, kan have særligt skadelige virkninger, fordi havdyr filter ind i disse.

Det at nedbringe mængden af plastaffald og forureningen er et komplekst problem, som har rod i problemets diffuse karakter og sammenhængen med de sociale udviklingstendenser og enkeltpersoners adfærd. Der findes intet klart incitament for forbrugere og producenter til at gå over til løsninger, som mindsker affaldsgenereringen eller mængden af henkastet affald.

Unionen har allerede taget skridt ved at pålægge medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger med henblik på at nedskære forbruget af plastposer³⁶ og overvåge og mindske mængden af havaffald³⁷. EU-finansiering benyttes også til at opnå viden om og bekæmpe væksten i mængden af havaffald³⁸ til støtte for globale, nationale og regionale tiltag. EU-bestemmelser til støtte for højere genanvendelsesprocenter og bedre affaldsindsamlings-systemer er også et vigtigt bidrag til at forebygge udledning. Kommissionen vil endvidere i sit kommende lovgivningsforslag om



Kilde: Det Fælles Forskningscenter, Europa-Kommissionen (2017)

³⁵ Det Fælles Forskningscenter, *Top Marine Beach Litter Items in Europe*, 2017.

³⁶ Direktiv (EU) 2015/720 af 29. april 2015 om ændring af direktiv 94/62/EF med henblik på at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer.

³⁷ Direktiv 2008/56/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.

³⁸ Eksempelvis afprøves nye muligheder for at genbruge gamle fiskenet i den arktiske region via INTERREG-projektet "Circular Ocean", bl.a. som et materiale til at fjerne forurenende stoffer fra vandet (<http://www.circularocean.eu/>). I Østersøområdet kortlægges BLASTIC-projektet potentielle affaldskilder i byområder og overvåger mængden af affald i vandmiljøet (<https://www.blastic.eu/>). Begge projekter støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

revision af drikkevandsdirektivet lette adgangen til ledningsvand for EU-borgerne og derigennem mindske behovet for emballage til flaskeaftappet vand. Kriterierne for miljømærket og grønne offentlige indkøb fremmer ligeledes produkter og emballage, som kan genbruges³⁹.

Yderligere foranstaltninger kan opstilles på EU-niveau og nationalt niveau for at mindske unødvendig generering af plastaffald, navnlig affald fra engangsprodukter eller overflødig emballering, og tilskynde til at genbruge emballage. Analysearbejdet og herunder iværksættelsen af en offentlig høring er allerede påbegyndt for at bestemme rækkevidden af et lovgivningsinitiativ om engangsplast på EU-niveau, der vil blive fremsat af den nuværende Kommission, idet der anvendes samme metode som den, der blev anvendt i forbindelse med letvægtsplastbæreposer, herunder en undersøgelse af relevant vidnesbyrd fra adfærdsvidenskaben⁴⁰. Kommissionen vil endvidere undersøge, hvorvidt det er muligt at indføre afgiftsrelaterede foranstaltninger på EU-niveau⁴¹. Endelig vil Kommissionen også se nærmere på problemet med overflødig emballering som led i den kommende revision af de væsentlige krav til emballager.

Ordninger for udvidet producentansvar på nationalt niveau kan også bidrage til at finansiere en indsats for at nedbringe mængden af plastaffald. Måltrettede pantsystemer kan bidrage til at mindske mængden af henkastet affald og sætte skub i genanvendelse, og de har allerede hjulpet adskillige lande med at opnå høje indsamlingsprocenter for drikkevareemballage⁴².

Oplysningskampagner og foranstaltninger med henblik på at forebygge henkast af affald og rydde op på strandene kan iværksættes af offentlige myndigheder med støtte fra EU-midler, bl.a. via det europæiske solidaritetskors. Den 30. maj 2017 fremlagde Kommissionen et forslag om at udvide og styrke det europæiske solidaritetskors med et budget på 341,5 mio. EUR for årene 2018-2020⁴³. Dette indebærer, at unge mennesker i Unionen i nær fremtid vil få endnu flere muligheder for aktivt at engagere sig i og støtte denne strategis målsætning.

For at mindske udledning af affald fra skibe forelægger Kommissionen sammen med denne strategi et lovgivningsforslag om modtagefaciliteter i havne⁴⁴. Med foranstaltningerne heri skal det sikres, at affald, som genereres om bord på skibe eller indsamles på havet, afleveres på land og håndteres på korrekt vis. På dette grundlag vil Kommissionen også opstille målrettede foranstaltninger med henblik på at forebygge, at fiskeredskaber mistes eller efterlades til søs. Blandt de mulige løsninger, der skal undersøges, er pantsystemer, ordninger for udvidet producentansvar og mål for genanvendelse. Kommissionen vil også foretage en nærmere undersøgelse af akvakultursektorens bidrag til havaffald og undersøge en række foranstaltninger, der skal minimere tabet af plast fra akvakulturanlæg⁴⁵. Endelig vil Kommissionen arbejde videre med at forbedre forståelsen og målingen af havaffald – en afgørende, men ofte overset metode til at støtte effektive forebyggelses- og genopretningsforanstaltninger.

³⁹ Eksempelvis begrænses brugen af engangsplast til catering for at opnå miljømærket for turisme, et krav der også indgår i kriterierne for grønne indkøb af fødevarer og catering.

⁴⁰ Det Fælles Forskningscenter udfører intern adfærdsrelateret forskning inden for forskellige politikområder og letter derigennem forståelsen af de drivkræfter, som påvirker adfærd, og alternative løsnings relative effektivitet.

⁴¹ De nærmere bestemmelser for et sådant potentielt gebyr vil skulle fastlægges ud fra en vurdering af, hvordan det bidrager til at opfylde de strategiske mål. Dertil kommer, at dette i forbindelse med forberedelsen af den flerårige finansielle ramme efter 2020 kunne overvejes som en potentiel indtægtskilde for EU-budgettet.

⁴² De fem medlemsstater med de mest effektive pantsystemer for PET-flasker (Tyskland, Danmark, Finland, Nederlandene og Estland) opnåede en gennemsnitlig indsamlingsprocent for PET på 94 % i 2014.

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

⁴⁴ COM(2018) 33 om modtagefaciliteter i havne til aflevering af affald fra skibe og om ophævelse af direktiv 2000/59/EF og om ændring af direktiv 2009/16/EF og direktiv 2010/65/EU.

⁴⁵ Herunder en eventuel vedtagelse af et referencedokumentet om bedste tilgængelige teknik for akvakulturanlæg.

Som et supplement til disse forebyggende foranstaltninger ydes der med EU-midler støtte til indsatsen for at indsamle en del af den plast, som flyder i oceanerne, og til innovative indsamlingsteknikker^{46 47}. Endelig vil den internationale indsats som omhandlet i afsnit 4.4 fortsat være afgørende for at tackle de vigtigste kilder til plastaffald i oceanerne, bl.a. utilstrækkelige affaldshåndteringsstrukturer i udviklingslandene og de nye vækstøkonomier.

Etablering af et klart regelsæt for plast med bionedbrydelige egenskaber

For at løse problemerne med den store mængde plast, der udledes i vores miljø, og de deraf følgende skadevirkninger er der gjort et forsøg på at udvikle bionedbrydeligt og komposterbart plast. Der er opnået positive resultater med målrettede anvendelsesformål såsom anvendelse af komposterbare plastposer til særskilt indsamling af organisk affald, og standarder for specifikke anvendelsesformål findes allerede eller er under udarbejdelse.

De fleste pt. udbudte plasttyper, der mærkes som bionedbrydelige, nedbrydes for de flestes vedkommende under særlige betingelser, som ikke i alle tilfælde let kan genfindes i det naturlige miljø, og de skader dermed fortsat økosystemerne. Bionedbrydning i havmiljøet er særligt udfordrende. Dertil kommer, at plast mærket "komposterbart" ikke nødvendigvis er egnet til hjemmekompostering. Blandes komposterbart og konventionelt plast i genanvendelsesprocessen, kan dette påvirke kvaliteten af de deraf følgende genanvendelige materialer. Et velfungerende system til særskilt indsamling af organisk affald er afgørende for forbrugerorienterede anvendelsesformål.

Det er vigtigt at sørge for, at forbrugerne får klare og korrekte oplysninger, og sikre, at bionedbrydeligt plast ikke præsenteres som noget, der må kastes bort. Dette kan opnås ved at tydeliggøre, hvilke plasttyper der må mærkes som "komposterbare" eller "biologisk nedbrydelige", og hvordan de bør håndteres efter brug. Anvendelsesformål med klare miljøfordele bør udpeges, og Kommissionen vil i den henseende overveje foranstaltninger med henblik på at fremme innovation og drive markedsudviklingen i den rigtige retning. Kommissionen vil foreslå harmoniserede bestemmelser for at angive og mærke komposterbare og bionedbrydelige plasttyper, således at en korrekt sortering kan foretages, og falske miljøanprisninger undgås. Kommissionen vil endvidere udarbejde en livscyklusvurdering for at afdække, på hvilke betingelser anvendelsen af bionedbrydeligt eller komposterbart plast er gavnlig, og kriterierne for sådanne anvendelsesformål.

Endelig er det konstateret, at der for nogle alternative materialer, som hævdes at have bionedbrydelige egenskaber – bl.a. oxo-nedbrydeligt plast – ikke kan dokumenteres en miljøfordel sammenlignet med konventionelt plast, samtidig med at deres hurtige fragmentering til mikroplast giver anledning til betænkeligheder. Kommissionen har derfor påbegyndt arbejdet med henblik på at begrænse anvendelsen af oxo-plast i Unionen⁴⁸.

Det voksende problem med mikroplast

Mikroplast tilsættes bevidst til nogle produktkategorier (såsom kosmetik, rengøringsmidler og

⁴⁶ Se eksempelvis indkaldelsen inden for rammerne af Horisont 2020 om udvikling og udbygning af innovative processer med henblik på at fjerne affald og forurenende stoffer fra havet: <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 tråd med REACH-procedurene, som begrænser stoffer, der udgør en trussel mod miljøet eller sundheden, har Kommissionen anmodet det europæiske kemikalieagentur om at revidere det videnskabelige grundlag for at træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger på EU-niveau.

maling), det spredes i løbet af produktionen, transporten og anvendelsen af plastgranulat eller opstår ved slid på produkter såsom dæk, maling og syntetiske beklædningsgenstande.

Mikroplast, som bevidst tilsættes produkter, udgør en relativt lille andel af den samlede mængde mikroplast i havet. Eftersom det er let at forebygge – og som reaktion på offentlighedens betænkeligheder – har flere lande dog allerede truffet foranstaltninger for at begrænse anvendelsen heraf⁴⁹, samtidig med at kosmetikindustrien også har indført frivillige foranstaltninger. Flere medlemsstater overvejer eller påtænker at indføre forbud, og dette kan føre til en opsplitning af det indre marked. I tråd med REACH-procedureerne, som begrænser stoffer, der udgør en trussel mod miljøet eller sundheden, har Kommissionen derfor påbegyndt processen med at begrænse anvendelsen af bevidst tilsat mikroplast ved at anmode det europæiske kemikalieagentur om at revidere det videnskabelige grundlag for at træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger på EU-niveau⁵⁰.

Mere forskning er nødvendig for at øge vores forståelse af kilderne til og virkningerne af mikroplast, bl.a. deres indvirkning på miljø og sundhed, og udvikle innovative løsninger for at forebygge, at de spredes (jf. afsnit 4.3). Dette kan omfatte måder, hvorpå mikroplast udskilles i spildevandsrensningsanlæg, og foranstaltninger, der er målrettet hver kilde. Med en brancheaftale⁵¹ om forebyggelse af udslip af mikroplast til vandmiljøet fra vask af syntetiske tekstilvarer tilsigtes det at udarbejde de første forslag til forsøgsmetoder i 2018. Kommissionen vil for sin del overveje foranstaltninger såsom mærkning og særlige krav til dæk, bedre oplysning og mindstekrav angående udslip af mikrofibre fra tekstilvarer samt foranstaltninger til at mindske tab af plastgranulat. Ordninger for udvidet producentansvar kan også overvejes i givet fald med henblik på at dække omkostningerne ved de afhjælpende foranstaltninger. Der er også behov for at overvåge mikroplast i drikkevand, eftersom dets indvirkning på menneskers sundhed fortsat er ukendt.

4.3 Tilskyndelse til innovation og investering i cirkulære løsninger

Opfyldelsen af målsætningerne i denne strategi vil kræve store investeringer i både infrastruktur og innovation. Opfyldelsen af ambitiøse mål om genanvendelse af plast vil kræve en anslået yderligere investering på mellem 8,4 og 16,6 mia. EUR⁵². Det er derfor afgørende for gennemførelsen af denne strategi at skabe en favorabel ramme for investeringer og innovation.

Innovation er en vigtig katalysator for omlægningen af værdikæden for plast. Den kan medvirke til at mindske omkostningerne ved eksisterende løsninger, skabe nye løsninger og forstærke de potentielle fordele ud over Unionens grænser. Unionen kan spille en rolle som katalysator, men de europæiske virksomheder må investere i fremtiden og stadfæste deres lederskab i moderniseringen af værdikæden for plast.

Innovative løsninger inden for avanceret sortering, kemisk genanvendelse og forbedret udformning af polymerer kan få stor virkning. En opskalering af nye teknologiske løsninger såsom digitale vandmærker vil åbne mulighed for langt bedre materialesortering og -sporbarhed med få opgraderingudgifter. Forskning og innovation kan også gøre en forskel med hensyn til at forebygge plastaffald og forurening med mikroplast. Kommissionen er særligt opmærksom på

⁴⁹ USA og Canada har indført forbud mod at anvende mikroplast i specifikke produkter til personlig pleje, og flere EU-medlemsstater har underrettet Kommissionen om lovudkast med henblik på at forbyde mikroplast i visse former for kosmetik. Rådet har opfordret Kommissionen til at træffe foranstaltninger mod mikroplast, især fra kosmetik og rengøringsmidler.

⁵⁰ Agenturet skal på denne baggrund iværksætte begrænsningsprocessen inden for 12 måneder, såfremt betingelserne er opfyldt.

⁵¹ Aftalen er undertegnet af fem erhvervs sammenslutninger: AISE, CIRFS, EOG, EURATEX og FESI.

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

innovation af materialer, som er fuldt ud bionedbrydelige i saltvand og ferskvand, og som ikke skader miljøet og økosystemerne. Nye tilgange – til at udvikle bl.a. innovative forretningsmodeller, omvendt logistik eller udformning med bæredygtighed for øje – kan yde et betydeligt bidrag til at minimere plastaffald ved kilden, samtidig med at der opnås yderligere økonomiske, miljømæssige og sociale fordele. Endelig er der behov for yderligere videnskabelig forskning for at afdække mikroplasts potentielle sundhedsvirkninger og udvikle bedre overvågningsværktøjer.

Alternative råmaterialer og herunder biobaserede råmaterialer og spildgasser (f.eks. kuldioxid eller methan) kan også udvikles for at undgå at bruge fossile ressourcer. Disse råmaterialer udgør pt. en lille, men voksende del af markedet⁵³. Omkostningerne ved disse kan hindre en mere udbredt anvendelse. For biobaseret plast er det også vigtigt at sørge for, at det udmønter sig i ægte miljøfordele sammenholdt med ikke-fornyelige alternativer. Kommissionen har til dette formål iværksat undersøgelser, der skal afdække livscykluspåvirkningerne af alternative råmaterialer, som anvendes i plastproduktionen, herunder biomasse. Ud fra den tilgængelige videnskabelige viden vil Kommissionen se nærmere på mulighederne for at støtte udviklingen af alternative råmaterialer i produktionen af plast.

Hele denne indsats vil blive støttet med EU-forskningsmidler. Horisont 2020 har indtil videre ydet over 250 mio. EUR til at finansiere F&U på områder af direkte relevans for strategien. Omkring halvdelen er anvendt til at udvikle alternative råmaterialer. Dette er blevet suppleret med støtte fra Unionens samhørighedspolitik i forbindelse med intelligente specialiseringsstrategier⁵⁴. Mange af disse strategier omfatter plastrelaterede innovationsprioriteter.

Frem til 2020 vil yderligere 100 mio. EUR blive afsat til finansiering af prioriterede foranstaltninger, bl.a. udvikling af mere intelligente og mere genanvendelige plastmaterialer, effektivisering af genanvendelsesprocesser, sporing og fjernelse af farlige stoffer og forurenende stoffer fra genanvendt plast. Endelig vil Kommissionen opstille en strategisk forsknings- og innovationsdagsorden for plast for at vejlede om finansiering af fremtidig forskning og innovation efter 2020.

For at opfylde denne strategis målsætninger må private og offentlige investeringer øges betydeligt, og dette gælder ikke alene til innovation. For indeværende bremses private investeringer i sorterings- og genanvendelsesplanlægning af usikkerhed vedrørende lønsomheden (lave oliepriser og manglende afsætningsmuligheder m.v.). Til eksempel kan nævnes, at blot to tredjedele af plastgenanvendelsesvirksomhederne i Frankrig giver overskud i dag⁵⁵. Som det fremgår af situationen i andre EU-lande⁵⁶, er det vigtigt at modernisere og udbygge genanvendelsesplanlægning, hvis genanvendelsen af plast skal blive økonomisk levedygtig. Mange af de foranstaltninger, som foreslås i afsnit 4.1, er specifikt udformet med henblik på at styrke investorerens tillid.

De offentlige myndigheder vil skulle investere i en udbygget og særskilt indsamling. Veludformede ordninger for udvidet producentansvar kan spille en central rolle med hensyn til at tilvejebringe den nødvendige finansiering. I nogle lande med meget høje

⁵³ For øjeblikket udgør biobaseret plast mellem 0,5 og 1 % af Unionens årlige forbrug af plast.

⁵⁴ Nationale og regionale innovationsstrategier, som opstilles i en bottom-up-proces med deltagelse af erhvervslivet og interessenter med henblik på at udpege områder med regional konkurrencedygtighed. Kommissionen støtter ligeledes interregionale partnerskaber inden for intelligente specialiseringsområder.

⁵⁵ Det franske agentur for miljø- og energiforvaltning, *Analyse de la chaîne de valeur du recyclage des plastiques en France*, marts 2015.

⁵⁶ Ibid.

genanvendelsesprocenter finansieres hovedparten af omkostningerne til indsamling og håndtering af emballageaffald via bidrag, som betales af producenterne.

Foruden at være en kilde til finansiering kan ordninger for udvidet producentansvar give erhvervslivet økonomiske incitamenter til at udvikle mere bæredygtige plastvarer. Hvis velgennemtænkte ordninger for udvidet producentansvar gennemføres i hele Unionen, kan dette medvirke til at forbedre genanvendelsesprocessens effektivitet, tilskynde til at udforme produkter med henblik på genanvendelse, mindske affaldsproduktion og mængden af henkastet affald og fremme dialogen mellem producenter, lokale myndigheder og genanvendelsesvirksomheder. Kommissionen tilsigter i sit forslag om revision af affaldslovgivningen at fremme denne model og effektivisere den via fælles mindstekrav, som bygger på den eksisterende bedste praksis. For at sikre, at ordninger for udvidet producentansvar fungerer gnidningsløst, og støtte investeringer i genanvendelse vil Kommissionen vejlede i, hvordan en effektiv graduering af producentbetalte gebyrer sikres, navnlig for emballage. Eksempelvis kan "miljø-graduering" af sådanne gebyrer kun skabe resultater, hvis der tilbydes en meningsfyldt finansiel godtgørelse til gengæld for mere bæredygtige valg ved udformningen af produkter.

Princippet om udvidet producentansvar kunne muligvis også anvendes til at skabe en privatdrevet fond til at finansiere investeringer i innovative løsninger og nye teknologier med sigte på at mindske miljøbelastningen fra produktion af plast i primære former. Dette kunne eksempelvis underbygge en mere udbredt anvendelse af genanvendt plast. Senest medio 2019 vil Kommissionen i samarbejde med interessenterne analysere en sådan fonds potentielle særtræk, bl.a. hvad angår neutralitet mht. teknologi og materialer, og komplementariteten med eksisterende instrumenter, og den vil nøje undersøge den tekniske, økonomiske og retlige gennemførlighed heraf.

Medlemsstaternes beslutninger om beskatning og offentlige indkøb vil også spille en afgørende rolle for at underbygge omstillingen og styre investeringerne⁵⁷. Kommissionen har i sit forslag til revision af affaldslovgivningen understreget, at der bør benyttes økonomiske instrumenter til at give forrang til affaldsforebyggelse og -genanvendelse på nationalt niveau. Ved at internalisere miljøomkostningerne ved deponering og forbrænding med høje eller gradvist stigende gebyrer eller afgifter kunne det økonomiske grundlag for at genanvende plast forbedres.

De europæiske struktur- og investeringsfonde, særlig fondene under samhørighedspolitikken, yder også et vigtigt bidrag til udviklingen af Unionens kapacitet til genanvendelse, bl.a. genanvendelse af plast. Fra 2014 til 2020 blev mere end 5,5 mia. EUR afsat til at forbedre håndteringen af affald. Dette forventes navnlig at udmønte sig i en stigning i affaldsgenanvendelseskapaciteten på 5,8 mio. ton pr. år⁵⁸. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSD) kan også spille en vigtig rolle, f.eks. ved at støtte en større integration af værdikæden og projekter om lukkede plastgenanvendelseskredsløb. Den nyligt lancerede finansieringsplatform for den cirkulære økonomi vil bidrage til at øge bevidstheden blandt investorer og lette adgangen til finansiering for projekter vedrørende den cirkulære økonomi.

4.4 Styring af den globale indsats

De muligheder og udfordringer, der er forbundet med plast, får stadig mere global karakter, og indsatsen på området vil i betydelig grad bidrage til at opfylde 2030-målene for bæredygtig

⁵⁷ Kommissionen råder over en veldefineret ramme for statsstøtte til at støtte sådanne foranstaltninger. Jf. 2014/C 200/01, meddelelse fra Kommissionen: Retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse og energi 2014-2020.

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

udvikling. Uden for Unionen vokser forbruget af plast pr. indbygger hastigt, særlig i Asien⁵⁹. Værdikæder for plast udvikles på tværs af hele kontinenter, og plastaffald handles internationalt: ca. halvdelen af plastaffaldet i Unionen sendes til tredjelande, hvor dets videre behandling er uvis. Mere end 85 % af det eksporterede plast sendes for øjeblikket til Kina⁶⁰, men dette vil ændres snart som følge af Kinas beslutning om at forbyde import af visse former for plastaffald⁶¹; derved skabes muligheder for Unionens genanvendelsesvirksomheder.

Der er behov for velegnede systemer til forebyggelse, indsamling og genanvendelse af plastaffald i mange dele af verden. Havaffald fra ét land kan ende på strande i et andet, og plastfragmenter fra hele verden akkumuleres over tid via havstrømme i oceaner og have. Et internationalt samarbejde er afgørende for at tackle dette problem. Oceaner og have er et globalt gode og en fælles arv, og hvis den nuværende udviklingstendens ikke vendes, kan dette få følgevirkninger for fremtidige generationer i form af forringelse af havøkosystemer og trusler mod menneskers sundhed. Det er afgørende at etablere solide systemer til affaldsforebyggelse og -håndtering, særlig i de nye vækstøkonomier, således at plast ikke udledes i havene. Mange initiativer er lanceret i internationale fora (bl.a. G7 og G20, FN og i forbindelse med MARPOL-konventionen⁶²) og de regionale havkonventioner; der er også truffet foranstaltninger mod havaffald i den internationale havforvaltning: en dagsorden for havenes fremtid⁶³.

Unionen vil fortsat støtte de internationale tiltag, fremme bedste praksis verden over og benytte sine eksterne investeringsinstrumenter til støtte for en forbedret affaldsforebyggelse og -håndtering i hele verden. Kommissionen vil navnlig videreføre sine politiske dialoger om miljø og industri og dialoger inden for rammerne af frihandelsaftaler, samtidig med at den samarbejder aktivt inden for rammerne af regionale havkonventioner⁶⁴. Kommissionen vil også aktivt deltage i den arbejdsgruppe, der er nedsat af FN's miljøforsamling i december 2017 med henblik på at arbejde på internationale bestræbelser på at bekæmpe plastaffald i havet og mikroplast. Kommissionen vil i 2018 iværksætte et særligt projekt for at nedbringe mængden af plastaffald og havaffald i Øst- og Sydøstasien, hvor problemet er hastigt voksende⁶⁵. Den vil også undersøge mulighederne for at mindske plastforureningen i Middelhavet til støtte for Barcelonakonventionen og i større vandløbsoplande, fordi en stor del af plastaffaldet når havet ad floder. Endelig vil Kommissionen fremme samarbejdet mellem regionerne i Unionens yderste periferi⁶⁶ og deres naboer langs Det Caribiske Hav, Det Indiske Ocean, Stillehavet og Atlanterhavet på tværs af forskellige områder, bl.a. om affaldshåndtering og -genanvendelse.

Fremover er der også betydelige muligheder for at udvikle en innovativ, verdensomspændende cirkulær plastindustri. Unionen har allerede verdens højeste genanvendelsesprocent for plast. Unionen er med sine målsætninger om at forbedre genanvendeligheden af emballage og øge genanvendelsesprocenterne godt rustet til at føre an i den nye udvikling og bl.a. støtte investeringer i moderne genanvendelsesteknologier, nye materialer, der egner sig bedre til genanvendelse, og løsninger til at nedbringe mængden af havaffald.

⁵⁹ Forbruget af plast pr. indbygger er steget til ca. 100 kg om året i Vesteuropa og Nordamerika. I Asien er forbruget i øjeblikket over 20 kg om året, men det forventes at vokse hastigt.

⁶⁰ Global Waste Management Outlook 2015.

⁶¹ WTO-meddelelse G/TBT/N/CHN/1211 af 18. juli 2017 og G/TBT/N/CHN/1233 af 15. november 2017 om en række affaldstyper, herunder visse typer af plastaffald.

⁶² Ved den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe (MARPOL-konventionen) reguleres udledningen af affald fra skibe.

⁶³ JOIN(2016) 49 final.

⁶⁴ Unionen er medlem af OSPAR (det nordøstlige Atlanterhav), HELCOM (Østersøen) og Barcelonakonventionen (Middelhavet) og understøtter Bukarestkonventionen (Sortehavet).

⁶⁵ I forbindelse med partnerskabsinstrumentet.

⁶⁶ De ni regioner i Den Europæiske Unions yderste periferi består af seks franske oversøiske territorier (Fransk Guyana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Réunion og Saint-Martin), to portugisiske selvstyrende regioner (Azorerne og Madeira) og én spansk selvstyrende region (De Kanariske Øer).

Der er behov for foranstaltninger, som styrker operatørers og offentlige myndigheders tiltro, for bedre at integrere genanvendelsen af plast på verdensplan og derigennem skabe en cirkulær værdikæde på tværs af landegrænserne. Kommissionen vil eksempelvis fremme udarbejdelsen af internationale standarder for at højne erhvervslivets tiltro til genanvendeligt eller genanvendt plast. Det vil også være væsentligt at sørge for, at plast, som sendes til tredjelande med henblik på genanvendelse, håndteres og forarbejdes på betingelser svarende de betingelser, som gælder i Unionen i henhold til bestemmelser om overførsel af affald⁶⁷, tillige med at støtte aktiviteter vedrørende affaldshåndtering inden for rammerne af Baselkonventionen og udvikle en EU-certificeringsordning for genanvendelsesanlæg. Der er også behov for en verdensomspændende indsats i industrien for at fremme udbredt anvendelse af genanvendeligt og genanvendt plast.

5. Konklusion

De udfordringer, der er knyttet til produktion og forbrug af plast samt udtjent plast, kan vendes til en mulighed for Unionen og den europæiske industris konkurrenceevne. Vækst, beskæftigelse og innovation kan ansøres ved at imødegå disse med en ambitiøs strategisk vision, der omfatter den samlede værdikæde. Med en sådan tilgang stadfæstes Unionens lederskab inden for globale løsninger, og den bidrager til omstillingen til en kulstoffattig og cirkulær økonomi, samtidig med at borgernes miljø bliver renere og sikrere.

I denne strategi foreslås konkrete tiltag, der er udformet med henblik på at virkeliggøre visionen om en mere cirkulær økonomi for plast. Kommissionen vil fokusere på at opnå afgørende fremskridt inden for sin nuværende mandatperiode og samtidig bane vejen for en mere langsigtet indsats. Det vil være afgørende for, at andre væsentlige aktører også spiller deres rolle. Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og Rådet til at tilslutte sig denne strategi og dens målsætninger og opfordrer desuden nationale og regionale myndigheder, byer, den samlede værdikæde for plast og alle relevante interessenter til at engagere sig i en beslutsom og konkret indsats.

⁶⁷ Forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald.