



Bruxelles, den 2.7.2014  
COM(2014) 398 final

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

**Omstilling til en cirkulær økonomi:  
et program for et Europa uden affaldsproduktion**

{ SWD(2014) 206 final }

{ SWD(2014) 211 final }

# Omstilling til en cirkulær økonomi: et program for et Europa uden affaldsproduktion

## 1. Indledning: en cirkulær økonomi som støtte for bæredygtig vækst

Værdifulde materialer går tabt i vores økonomier. I en verden, hvor efterspørgslen efter og konkurrencen om begrænsede og i nogle tilfælde knappe ressourcer fortsat øges, og hvor presset på ressourcer betyder større forringelser og skrøbelighed på miljøområdet, kan Europa drage økonomisk og miljømæssig nytte og fordel af at udnytte disse ressourcer bedre. Siden den industrielle revolution har vores økonomier udviklet et "tag-producer-forbrug-smid væk"-vækstmønster – en lineær model, der bygger på den antagelse, at ressourcerne er rigelige, tilgængelige og nemme at bortskaffe. Det bliver mere og mere klart, at dette mønster truer Europas konkurrenceevne.

Skiftet i retning af en mere cirkulær økonomi er afgørende for at kunne gennemføre dagsordenen om ressourceeffektivitet under Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst<sup>1</sup>. Større og bæredygtige forbedringer af ressourceeffektiviteten er inden for rækkevidde og kan give store økonomiske gevinster.

Cirkulære økonomiske systemer fastholder produktets merværdi så længe som muligt og eliminerer affald. De holder ressourcerne inden for økonomien, når produkter har nået enden på deres levetid, således at de kan bruges produktivt igen og igen og derigennem skabe yderligere værdi. Overgangen til en mere cirkulær økonomi kræver ændringer i hele værdikæden, fra produktdesign til nye forretnings- og markedsmodeller, fra nye måder at omdanne affald til en ressource på til nye former for forbrugeradfærd. Dette indebærer en fuldstændig ændring af systemet, og det kræver innovation, der ikke begrænser sig til teknologi, men også omfatter organisation, samfund, finansieringsmetoder og politikker. Selv i en meget cirkulær økonomi vil der fortsat forekomme lineære elementer, da der er behov for nye ressourcer og restaffald bliver bortskaffet.

Industrien anerkender allerede de store forretningsmæssige fordele ved at forbedre ressourceproduktiviteten. Det anslås, at forbedringer af ressourceeffektiviteten i værdikæderne kan reducere behovet for materialeinput med 17-24 % i 2030<sup>2</sup>, og at en bedre udnyttelse af ressourcer potentielt kan udløse besparelser på 630 mia. EUR om året for den europæiske industri<sup>3</sup>. Ifølge erhvervsinitierede undersøgelser, der er baseret på modellering på produktniveau, kan cirkulære tilgange give EU's industri betydelige materialebesparelser og et potentielt løft af EU's BNP på op til 3,9 %<sup>4</sup> ved at skabe nye markeder og nye produkter og skabe værdi for virksomhederne. Det er ikke overraskende, at mange virksomheder hele tiden arbejder med at forbedre deres ressourcestyring, men de bliver holdt tilbage af en række markedshindringer.

---

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

<sup>2</sup> Meyer, B. et al (2011) "Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment". Undersøgelse foretaget for Europa-Kommissionen (GD Miljø), tilgængelig på [http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies\\_modelling/pdf/report\\_macro\\_economic.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies_modelling/pdf/report_macro_economic.pdf)

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

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

Den europæiske platform for ressourceeffektivitet på højt plan<sup>5</sup>, der består af udvalgte repræsentanter for regeringer, virksomheder og civilsamfundsorganisationer, har opfordret til en omstilling til en mere cirkulær økonomi, som i højere grad er baseret på genbrug og genanvendelse af høj kvalitet, og som er meget mindre afhængig af primære råstoffer.

I sin *Køreplan til et ressourceeffektivt Europa* fra 2011<sup>6</sup> foreslog Kommissionen en ramme for foranstaltninger og understregede behovet for en integreret tilgang på tværs af mange politiske områder og niveauer. De vigtigste ideer fra køreplanen er nu videreført i det syvende miljøhandlingsprogram<sup>7</sup>.

Omstillingen til mere cirkulære økonomiske modeller indebærer meget lysere fremtidsudsigter for den europæiske økonomi. Den vil gøre Europa i stand til at løfte de aktuelle og fremtidige udfordringer med globalt pres på ressourcer og stigende forsyningsusikkerhed. Ved at føre ressourcer tilbage til produktionen igen og igen og begrænse affaldet og afhængigheden af usikre forsyninger åbnes en direkte vej til at forbedre økonomiens modstands- og konkurrencedygtighed. Omstillingen bidrager til at afkoble økonomisk vækst fra ressourceforbruget med dets følgevirkninger og giver mulighed for bæredygtig og vedholdende vækst.

Ressourceproduktiviteten i EU steg med 20 % i 2000-2011, men dette kan delvis skyldes recessionen. Fortsætter denne tendens vil det føre til en yderligere stigning på 30 % frem til 2030, og det vil kunne øge BNP med næsten 1 % og samtidig skabe over to millioner ekstra job sammenlignet med et uændret scenarie<sup>8</sup>. En optrapning af indsatsen for at øge ressourceproduktiviteten vil gå hånd i hånd med eksisterende målsætninger i EU-politikken, såsom reduktion af kulstofemissioner, øget energieffektivitet, bæredygtig genindustrialisering af den europæiske økonomi og sikring af adgangen til råstoffer, og vil samtidig reducere påvirkningen af miljøet og emissionen af drivhusgasser.

En lang række gennemprøvede foranstaltninger til fremme af ressourceeffektiviteten har vist, at de kan betale sig, og at de har potentiale til at blive anvendt mere systematisk. Der bliver også iværksat de nødvendige tiltag med henblik på at sikre, at ændringerne fører til rigelige beskæftigelsesmuligheder, bl.a. gennem meddelelsen om grøn beskæftigelse og den grønne handlingsplan for SMV'er<sup>9</sup>.

## **2. Etablering af en gunstig politisk ramme**

Markederne er en vigtig drivkraft for ressourceeffektivitet og cirkulær økonomi, eftersom materialer og energi er blevet de vigtigste inputomkostninger for mange virksomheder. Markederne skaber allerede ændringer, men der er en række markedsbarrierer, som står i vejen for en effektiv forvaltning af ressourcer. Affaldsforebyggelse, miljøvenligt design, genbrug og lignende foranstaltninger kan give samlede besparelser på 600 mia. EUR eller 8 % af EU-virksomhedernes årlige omsætning og vil kunne reducere de samlede årlige drivhusgasemissioner med 2-4 %<sup>10</sup>. For at realisere denne målsætning er det imidlertid nødvendigt at fjerne de markedshindringer, der står i vejen for udnyttelsen af disse muligheder.

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

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

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

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

<sup>9</sup> Henviisning til meddelelser, som skal vedtages samtidig.

<sup>10</sup> *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

Samtidig med at en øget ressourceproduktivitet kan være til gavn for en lang række sektorer, vil den også gøre det muligt for europæiske virksomheder at udnytte den hurtige vækst på markedet for miljøindustrier, hvor der forventes en fordobling mellem 2010 og 2020. Internationalt efterspørges forbedringer af ressourceeffektiviteten i en lang række industrielle sektorer.

Eksisterende infrastruktur, forretningsmodeller og teknologi fastholder sammen med etablerede adfærdsmønstre økonomier i den lineære model. Virksomheder mangler muligvis oplysninger om, tro på og kapacitet til omstillingen til den cirkulære økonomis løsninger. I det finansielle system stilles der ofte ikke midler til rådighed for investeringer i effektivitetsforbedringer eller innovative forretningsmodeller. De opfattes som mere risikable og komplekse, hvilket afskrækker mange traditionelle investorer. De almindelige forbrugervaner kan også være en hindring for udviklingen af nye produkter og tjenester. Denne type barrierer har en tendens til at være ved, når priserne ikke afspejler ressourceforbrugets reelle omkostninger for samfundet, og når det ikke lykkes det politiske niveau at sende stærke og konsekvente signaler om omstillingen til en cirkulær økonomi.

Kommissionen vil på baggrund af dokumentation vedrørende centrale produkter, materialer og værdikæder arbejde sammen med interesserede parter om at udvikle en gunstig ramme for den cirkulære økonomi. Dette skal ske via foranstaltninger, der kombinerer intelligent regulering, markedsbaserede instrumenter, forskning og innovation, incitament, informationsudveksling og støtte til frivillige tiltag. En sådan ramme vil bidrage til målet om en bæredygtig industriel renæssance i EU og vil kunne støtte sig til proaktive forbrugere og virksomheder – med et særligt fokus på SMV'er. Internationalt bør EU arbejde tæt sammen med andre partnere både på multilateralt og bilateralt niveau for at sikre, at konceptet om en cirkulær økonomi får den størst mulige virkning.

Kommissionen vil:

foretage en yderligere analyse af de største markeds- og forvaltningsmæssige mangler, som vanskeliggør affaldsproduktions eliminering og genbruget af affald – under hensyntagen til forskellighed i materialernes art og anvendelse – med henblik på at skabe en gunstig politisk ramme for ressourceeffektivitet på EU-niveau.

## **2.1. Design og innovation til en cirkulær økonomi**

I en cirkulær økonomi udfases affald "via design", og det involverer typisk innovation i hele værdikæden i stedet for løsninger, der er begrænset til enden på et produkts levetid. Disse cirkulære tilgange omfatter bl.a. at:

reducere den mængde materialer, der kræves for at levere en bestemt tjeneste (let konstruktion)

forlænge produkters levetid (holdbarhed)

reducere energiforbruget og materialer i produktion og anvendelsesfaser (effektivitet)

begrænse anvendelsen af materialer, der er farlige eller vanskelige at genanvende i produkter og produktionsprocesser (substitution)

skabe markeder for sekundære råstoffer (genanvendelige materialer – på grundlag af standarder, offentlige indkøb osv.)

designer produkter, der er lettere at vedligeholde, reparere, genfremstille eller genanvende (miljøvenligt design)

udvikle de tjenester, som forbrugerne har behov for i denne henseende (vedligeholdelses-/reparationstjenester osv.)

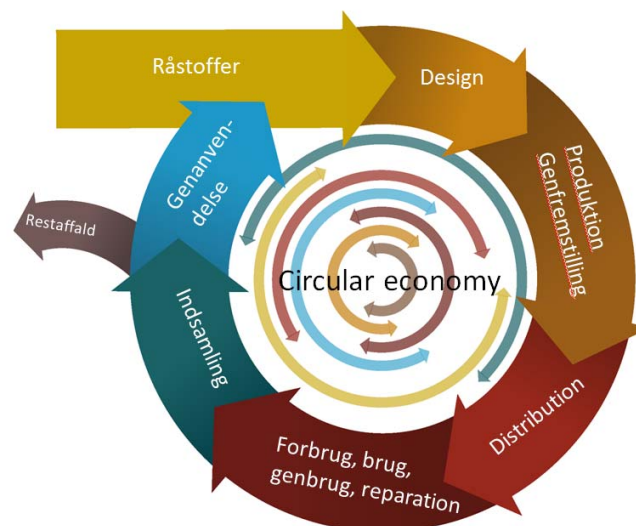
tilskynde til og understøtte affaldsbegrænsning og sortering af høj kvalitet hos forbrugerne  
tilskynde til sortering og etablering af indsamlingssystemer, der minimerer omkostningerne ved genanvendelse og genbrug

fremme samlingen af aktiviteter for at forhindre, at biprodukter ender som affald (industriel symbiose)

fremme et bredere og bedre udvalg for forbrugerne i form af leje-, låne- og deletjenester som et alternativ til at eje produkter og samtidig sikre forbrugernes interesser (med hensyn til pris, beskyttelse, oplysninger, aftalebetingelser, forsikringsaspekter osv.).

Et vigtigt udgangspunkt er produktionsprocessers, produkters og tjenesteydelsers design. Produkters design kan ændres, så de kan bruges længere, repareres, opgraderes, genfremstilles eller i sidste ende genanvendes, i stedet for at de smides væk. Produktionsprocesser kan i højere grad baseres på muligheden for at genbruge produkter og råstoffer og naturressourcers evne til at regenerere, mens innovative forretningsmodeller kan skabe en ny forbindelse mellem virksomheder og forbrugere.

Følgende konceptdiagram viser i forenklet form de vigtigste faser i en model over den cirkulære økonomi, hvor hver enkelt fase repræsenterer muligheder for at reducere omkostningerne og afhængigheden af naturressourcer. Derigennem øges væksten og beskæftigelsen og samtidig begrænses affaldet og de skadelige emissioner til miljøet. Disse faser er hver især forbundne, eftersom materialer kan kaskadeanvendes, f.eks. ved at industrien udveksler biprodukter, produkter istandsættes eller genfremstilles, eller ved at forbrugerne tilvælger produktservicesystemer. Målet er at minimere de ressourcer, der slipper ud af cirklen, så systemet kan fungere optimalt.



Nogle EU-politikker og instrumenter indeholder allerede værktøjer og incitamenter, der er i overensstemmelse med modellen for den cirkulære økonomi. Affaldshierarkiet, som ligger til grund for EU's affaldslovgivning, fører gradvis til indførelse af de foretrukne former for affaldsforebyggelse, forberedelse til genbrug og genanvendelse og indeholder samtidig incitamenter til at stoppe affaldsdeponeringen. Kemikaliepolitikken har til formål at udfase særligt problematiske giftige stoffer. Nogle foranstaltninger inden for miljøvenligt design af

energirelaterede produkter omfatter krav om holdbarhed og krav om lettere genanvendelse. Bioøkonomistrategien<sup>11</sup> fremmer bæredygtig og integreret brug af biologiske ressourcer og affaldsstrømme til produktion af fødevarer, energi og andre biobaserede produkter. Klimapolitikken skaber incitamenter til at spare på energien og reducere drivhusgasemissionerne.

En fælles og sammenhængende EU-ramme til fremme af den cirkulære økonomi vil kunne bidrage til at kombinere disse elementer med Horisont 2020 med henblik på at løse den forsknings- og innovationsmæssige udfordring<sup>12</sup>.

Med henblik på at støtte design og innovation til en mere cirkulær økonomi vil Kommissionen:

under EU's forsknings- og innovationsprogram (Horisont 2020) demonstrere mulighederne for omstilling til en cirkulær økonomi på europæisk plan gennem storstilede innovationsprojekter rettet mod samarbejde i og mellem værdikæder, kompetenceudvikling og støtte til anvendelsen af innovative løsninger på markedet.

opbygge et stærkt partnerskab til støtte for forskningspolitik og innovative politikker på området cirkulær økonomi

fremme udviklingen af mere cirkulære modeller for produkter og tjenester, også gennem en mere sammenhængende produktpolitik, og yderligere udbygge anvendelsen af direktivet om miljøvenligt design ved at lægge yderligere vægt på ressourceeffektivitet, herunder kriterier for de fremtidige prioriterede produktgrupper i arbejdsplanen for 2015-2017

fremme kaskadeprikkippet inden for bæredygtig anvendelse af biomasse under hensyntagen til alle sektorer, der anvender biomasse, således at biomasse kan udnyttes på den mest ressourceeffektive måde.

## 2.2. Frigørelse af investeringer i den cirkulære økonomi

EU og medlemsstaterne bør opmuntre til investeringer i innovation inden for cirkulær økonomi og dette koncepts udbredelse. De bør samtidig på baggrund af reformen af det finansielle system arbejde for at fjerne hindringer for private investeringer i ressourceeffektivitet. Kommissionens seneste forslag om ikke-finansiell rapportering<sup>13</sup>, langsigtet finansiering<sup>14</sup> og arbejdsmarkedsrelaterede pensionskasser<sup>15</sup> indeholder krav om at offentliggøre relevante oplysninger til investorer eller at tage hensyn til investeringsrisici i forbindelse med ressourceknaphed og klimaændringer.

For at mindske risikoen for investorerne udvikles der innovative finansielle instrumenter, f.eks. Kommissionens og Den Europæiske Investeringsbanks finansieringsfacilitet for naturkapital. Offentligt-private partnerskaber er også effektive instrumenter til at mobilisere private tiltag og investeringer i ressourceeffektivitet. Det offentligt-private partnerskab inden for bæredygtig forarbejdningsindustri (SPIRE) og det fælles teknologiinitiativ for biobaserede industrier bidrager aktivt til målene for den cirkulære økonomi.

<sup>11</sup> COM(2012) 60.

<sup>12</sup> Se bilaget til denne meddelelse.

<sup>13</sup> COM(2013) 207.

<sup>14</sup> COM(2014) 168.

<sup>15</sup> COM(2014) 167.

Den offentlige politik spiller yderligere en rolle, idet den sender signaler vedrørende investeringer i ressourceeffektivitet ved at afskaffe miljøskadelig støtte og erstatte beskatning af arbejde med beskatning af forurening og ressourcer. Fremskridtene med hensyn til miljøafgiftsreformer i EU behandles i forbindelse med det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker.

Med henblik på at frigøre investeringer i den cirkulære økonomi vil Kommissionen:

tage fat på de lovende områder, der blev identificeret ved rundbordskonferencen om finansiering af ressourceeffektivitet<sup>16</sup>, dvs.: innovative finansielle instrumenter, inddragelse af ressourcespørgsmål i virksomheders regnskabsregler, præcisering af finansielle institutioners ansvar med hensyn til bæredygtighed (omsorgspligt), udvikling af metoder til at gennemføre "ressource-stresstests" for virksomheder og undersøgelse af potentialet for, at obligationsmarkedet kan mobilisere yderligere finansieringsmidler til projekter inden for ressourceeffektivitet

udarbejde vejledning om mulighederne i de nye direktiver om offentlige indkøb på området grønne offentlige indkøb og en anbefaling om overvågning af medlemsstaternes resultater med hensyn til at opnå det vejledende mål på 50 %<sup>17</sup> for disse indkøb, støtte innovative instrumenter som f.eks. prækommercielle offentlige indkøb og offentlige indkøb af innovative løsninger samt fremme oprettelsen af netværk for grønne offentlige indkøb mellem offentlige myndighederne

integrere den cirkulære økonomis prioriteringer i EU's finansieringsordninger og opfordre medlemsstaterne til at gøre brug af den tilgængelige EU-støtte i programmer og projekter om den cirkulære økonomi, især gennem de europæiske struktur- og investeringsfonde.

### **2.3. Mobilisering af virksomheder og forbrugere og støtte til SMV'er**

Erhvervslivet og forbrugerne er stadig de centrale aktører i forbindelse med overgangen til en mere cirkulær økonomi. Tidlige og sene beslutninger i værdikæden bør afstemmes bedre, således at der skabes en sammenhængende incitamentsstruktur for producenter, investorer, distributører, forbrugere og genbrugere, og en ligelig fordeling af omkostninger og fordele sikres. Markedsmekanismer bør anvendes til at sikre den meste effektive tildeling og anvendelse af ressourcer, og der bør træffes foranstaltninger i tilfælde af markedssvigt eller innovationsflaskehalse. Der bør opbygges markeder for sekundære materialer. Særlig opmærksomhed bør rettes mod at give iværksættere mulighed for at komme ind på nye markeder, der er forbundet med den cirkulære økonomi, og mod at sikre, at det nødvendige kompetencegrundlag er til stede på arbejdsmarkedet. Forbrugerne skal klædes på til at træffe kvalificerede valg ved hjælp af bedre oplysning om forskellige produkters miljøvenlighed.

Den europæiske platform for ressourceeffektivitet har påpeget<sup>18</sup> betydelige muligheder for virksomhederne i de forskellige faser af det kredsløb, hvor materialer føres tilbage til produktionsprocessen, i forskellige dele af den oprindelige forsyningskæde eller i andre forsyningskæder. Disse muligheder bygger på erfaringer med vellykkede initiativer, som kan opskaleres og anvendes mere bredt. De omfatter:

<sup>16</sup> MEMO/13/110.

<sup>17</sup> KOM(2008) 400.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/documents/erep\\_manifesto\\_and\\_policy\\_recommendation\\_s\\_31-03-2014.pdf](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendation_s_31-03-2014.pdf).

i produktionsfasen: standarder for bæredygtige indkøb, frivillige ordninger under ledelse af industrien og detailbranchen samt industriel symbiose for at skabe markeder for biprodukter

i distributionsfasen: forbedring af oplysningerne om de ressourcer, som produkterne indeholder, og hvordan de kan repareres eller genanvendes. Platformen anbefaler et såkaldt "produktpas"

i forbrugsfasen: fælles forbrugsmodeller baseret på lån, bytte og leje af produkter og produktservicesystemer, der kan give en bedre udnyttelse af underudnyttede aktiver eller ressourcer (f.eks. biler, værktøjer, boliger).

Pilotfasen for miljømæssige fodaftryk, som omhandles i Kommissionens meddelelse *Opbygning af det indre marked for grønne produkter*<sup>19</sup>, søger at samle de berørte parter med henblik på at udvikle en fælles, fastlagt måde at måle produkters og organisationers miljøpåvirkning på. Efter pilotfasen vil Kommissionen vurdere, om disse metoder er en succes, således at de kan anvendes i eksisterende eller nye instrumenter med henblik på at forbedre produkters miljøpræstationer.

Sådanne foranstaltninger bør opskaleres for at sikre gode rammebetingelser og ensartede vilkår for etablerede og nye virksomheder, så de kan tilpasse sig globale ressourcemæssige megatrends, og for at belønne de bedste virksomheder, opmuntre nye iværksættere til at udvikle fremtidens forretningsløsninger, teste dem på markedet og stille troværdige oplysninger til rådighed for forbrugerne. Den proces med deltagelse af flere parter, der er blevet lanceret inden for rammerne af Den Europæiske Forbrugerdaysorden<sup>20</sup>, har understreget behovet for effektive værktøjer til at imødegå vildledende og ubegrundede miljøpåstande.

Arbejdsstyrken skal være i besiddelse af de kvalifikationer, der er nødvendige for at sikre en effektiv overgang med høj beskæftigelse<sup>21</sup>. Med meddelelsen om Grøn beskæftigelse<sup>22</sup> er der blevet skabt rammer, der kan åbne op for de jobskabelsesmuligheder, som findes i en mere cirkulær og ressourceeffektiv økonomi. Nationale, regionale og lokale myndigheder og arbejdsmarkedets parter spiller også en vigtig rolle i forbindelse med at stille målrettet og koordineret støtte (med særligt fokus på SMV'er) til rådighed i form af investeringer, infrastruktur, teknologi og kompetencer. De er også i en position, hvor de kan fremme ændringer i forbrugernes valg hen imod mere bæredygtige produkter og tjenester og tilskynde til adfærdsændringer.

Med henblik på at støtte erhvervslivets tiltag, særligt SMV'ernes, vil Kommissionen:

bygge videre på resultaterne af pilotfasen for miljømæssige fodaftryk, som løber indtil 2016, og fastlægge, hvordan målinger af miljøpåvirkning bør anvendes i forbindelse med design af produkter og processer og bedre forbrugeroplysning om miljømæssigt bæredygtige valg

igangsætte et bredt interessentsamarbejde ved hjælp af koordinerings- og støtteforanstaltninger under Horisont 2020 og dets instrumenter, herunder Det Europæiske Institut for Innovation og Teknologi, de europæiske struktur- og investeringsfonde, handlingsplanen for miljøinnovation, den grønne handlingsplan for SMV'er og Den Europæiske Forbrugerdaysorden

<sup>19</sup> COM(2013)196 og Kommissionens henstilling 2013/179/EU.

<sup>20</sup> COM(2012) 225.

<sup>21</sup> COM(2012) 173.

<sup>22</sup> COM(2014) 446.



bygge videre på de interessenttilsagn, der er direkte forbundet med ressourceproduktivitet, inden for det europæiske innovationspartnerskab om råstoffer

støtte jobskabelse og kompetenceudvikling gennem styrket politikkoordinering, hvilket indebærer allokering af støtte til programmer og ordninger, der støtter grøn vækst, bedre oplysning og overvågning, herunder processen i forbindelse med det europæiske semester, og samarbejde med arbejdsmarkedets parter, uddannelsesinstitutioner og andre interessenter

støtte udveksling af bedste praksis på internationalt niveau.

### **3. Modernisering af affaldspolitik og mål: affald som en ressource**

At gøre affald til en ressource er en del af kredsløbet i cirkulære økonomiske systemer. Målsætningerne i den europæiske lovgivning har været en afgørende drivkraft bag forbedringer af affaldshåndteringen. De stimulerer innovation inden for genanvendelse og genbrug, begrænser deponering, mindsker spild af ressourcer og skaber incitamenter til adfærdsændringer. I EU genereres der imidlertid stadig i gennemsnit ca. fem ton affald pr. person om året, hvoraf lidt over en tredjedel genanvendes.

Den Europæiske Union har politisk forpligtet sig til<sup>23</sup> at nedbringe affaldsproduktionen, genanvende affald, så det bliver en omfattende og pålidelig kilde til råstoffer for EU, kun at udnytte energi fra ikke-genanvendelige materialer og næsten fuldstændigt at udfase affaldsdeponering. En udvidelse af affaldspolitikken vil medføre betydelige gevinster med hensyn til vækst og jobskabelse og have relativt begrænsede omkostninger og vil samtidig bidrage til et bedre miljø. På de globale markeder vil en ambitiøs affaldspolitik være en drivkraft for innovation og bidrage til at gøre EU's virksomheder endnu mere konkurrencedygtige inden for affaldshåndtering og skabe nye markedsmuligheder for EU-eksportører.

#### **3.1. Definition af affaldsmål ved omstilling til et genanvendelsessamfund**

Europa har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at omdanne affald til en ressource og fremme bæredygtige metoder for affaldshåndtering som f.eks. genanvendelse. Resultaterne varierer imidlertid betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Seks af dem har allerede stort set udfaset deponering af kommunalt affald, idet de har opnået en reduktion fra 90 % til mindre end 5 % i de seneste 20 år. Der er opnået genanvendelsesrater på 85 % i visse regioner. I andre medlemsstater deponeres over 90 % af affaldet stadig, og mindre end 5 % genanvendes.

Der er behov for stærke politiske signaler for at skabe langsigtet forudsigelighed med hensyn til investeringer og forandringer, således at materialer som plast, glas, metaller, papir, træ, gummi og andre genanvendelige materialer igen kan blive en del af økonomien som sekundære råstoffer til konkurrencedygtige priser. Fastsættelse af klare genanvendelsesmål for perioden frem til 2030 vil give en sådan forudsigelighed. Separat kildesortering vil sammen med pålidelige metoder til beregning af genanvendelsesrater kunne sikre genanvendelse af høj kvalitet og bidrage til udviklingen af markeder, der kan levere sekundære råstoffer af høj kvalitet. Med henblik herpå bør den eksisterende metode til måling af den faktiske genanvendelse præciseres, eftersom nogle medlemsstater for

---

<sup>23</sup> Det syvende miljøhandlingsprogram.

øjeblikket indberetter indsamlet affald som genanvendt affald, på trods af at der sker et betydeligt tab af materiale mellem disse to faser. Al deponering af genanvendeligt affald skal forhindres senest i 2025. Medlemsstaterne bør bestræbe sig på stort set at afskaffe affaldsdeponering inden udgangen af 2030. Energiudnyttelse, herunder genanvendelse af affald til energi og brug af biobrændstoffer, kommer til at spille en rolle for så vidt angår affald, der ikke kan genbruges eller genanvendes. Dertil behøves en mere effektiv brug af den meget ulige fordelte energiudnyttelseskapacitet i EU kombineret med foranstaltninger med henblik på at undgå overkapacitet.

En gennemførelse heraf vil kunne skabe mere end 180 000 job i EU frem til 2030 sammenholdt med de ca. 400 000 job, som vil blive skabt som følge af gennemførelsen af den eksisterende affaldslovgivning<sup>24</sup>. Derved vil mellem 10 og 40 % af efterspørgslen efter råstoffer i EU blive dækket og samtidig vil det bidrage til opfyldelse af EU's målsætning om at reducere drivhusgasemissionerne med 40 % i 2030 (udledningen af 62 Mt CO<sub>2</sub>-ækvivalenter undgås i 2030).

Med henblik på at øge de økonomiske sociale og miljømæssige gevinster ved en bedre håndtering af kommunalt affald, foreslår Kommissionen at:

- øge genbrug og genanvendelse af kommunalt affald til mindst 70 % senest i 2030
- øge genanvendelsesraten for emballageaffald til 80 % senest i 2030, med delmål på 60 % for 2020 og 70 % for 2025, herunder mål for specifikke materialer
- forbyde deponering af genanvendeligt plast, metal, papir og pap og bionedbrydeligt affald senest i 2025, samtidig med at medlemsstaterne bør bestræbe sig på stort set at afskaffe affaldsdeponering inden udgangen af 2030<sup>25</sup>
- yderligere at fremme udviklingen af markeder for sekundære råstoffer af høj kvalitet, bl.a. gennem evaluering af merværdien af kriterier for affaldsophør for bestemte materialer.
- præcisere beregningsmetoden for genanvendte materialer med henblik på at sikre genanvendelse af høj kvalitet.

### 3.2. Forenkling og bedre gennemførelse af affaldslovgivningen

Målene giver medlemsstaterne fleksibilitet til at beslutte, hvordan de vil opnå dem. Der er imidlertid betydeligt potentiale for at forenkle og forbedre gennemførelsen af affaldslovgivningen på nationalt niveau og at mindske de nuværende forskelle.

I 2012 etablerede Kommissionen en resultattavle for affaldshåndtering og køreplaner med specifikke anbefalinger til de medlemsstater, der præsterer dårligst. Den vil fortsætte med at fokusere på de medlemsstater, der er længst fra at opnå målene, ved i samarbejde med dem at forsøge at rette op på svagheder i forbindelse med gennemførelsen på et tidligt tidspunkt.

Økonomiske foranstaltninger har vist sig at have stor betydning for forbedringen af den nationale affaldshåndtering, især via deponerings- og forbrændingsafgifter, pay-as-you-throw-afgifter og ordninger med udvidet producentansvar, eller ved at tilskynde lokale myndigheder til at fremme forebyggelse, genbrug og genanvendelse. Deponeringsforbud har

<sup>24</sup> SWD(2014) 207.

<sup>25</sup> En vis andel af "restaffald" kan ikke nyttiggøres og vil derfor skulle deponeres, da der ikke for øjeblikket findes nogen alternativ måde at behandle det på. Denne andel begrænses til maksimalt 5 %.

også vist sig at være effektive. Fastsættelse af minimumskrav til producentansvarsordninger på EU-niveau vil kunne nedbringe omkostninger og fjerne de hindringer, som producenterne står over for, når de er nødt til at overholde flere nationale ordninger i EU.

EU kan give finansiell støtte til medlemsstaternes indsats inden for integreret affaldshåndtering, herunder separat infrastruktur til indsamling, genbrug og genanvendelse. Deponering og forbrænding som enkeltstående affaldsbehandling bør ikke støttes i fremtiden.

Med henblik på at udnytte affaldshåndteringskapaciteten i EU bedst muligt behøves bedre planlægning og informationsdeling og accept af en muligvis mere omfattende overførsel af affald inden for EU til de mest moderne og effektive installationer – i hvert fald som en overgangsforanstaltning.

Der er plads til yderligere at strømline og fremme dataindsamling og rapportering på nationalt niveau og til at øge dataenes pålidelighed og konsistens i hele EU. Vedtagelse af fælles indikatorer vil muliggøre bedre overvågning og sammenligning af medlemsstaternes resultater<sup>26</sup>.

Tiltag med henblik på yderligere at forenkle EU's affaldslovgivning og sikre dens effektivitet vil bygge videre på den indsats, der allerede er gjort for at reducere de administrative omkostninger forbundet med affaldspolitikken, f.eks. via undtagelser for krav om tilbagetagelse for visse SMV'er eller bestræbelser på at etablere obligatorisk elektronisk udveksling af data for affaldsoverførsler.

For at sikre, at EU-lovgivningens fordele opnås via forenkling og bedre gennemførelse, foreslår Kommissionen at:

- undgå overlappning i forbindelse med affaldsmål og ensrette definitioner
- forenkle rapporteringsforpligtelserne betydeligt for medlemsstaterne, herunder præcisere og strømline beregningsmetoderne for kommunal deponering og målsætningerne for emballageaffald
- tillade medlemsstaterne at undtage SMV'er eller virksomheder, der indsamler og/eller transporterer meget små mængder af ikke-farligt affald, fra de generelle krav til tilladelser eller registrering i henhold til affaldsrammedirektivet
- indføre årlig rapportering via et fælles indgangspunkt for alle affaldsdata og sørge for, at affaldsstatistikkerne overholder EU's affaldslovgivning, samtidig med at de nationale metoder sammenlignes ved hjælp af statistiske standarder
- kræve, at der udvikles computerbaserede overvågningssystemer og tredjepartsbekræftelse af data i medlemsstaterne
- etablere en varslingsmekanisme for at sikre, at medlemsstaterne iværksætter hensigtsmæssige foranstaltninger med henblik på at opfylde målene til tiden
- fastsætte minimumsbetingelser for udvidede producentansvarsordninger, som kan udbygges yderligere på nationalt niveau eller i EU-vejledningsdokumenter, og fremme brugen af økonomiske instrumenter i medlemsstaterne
- fremme direkte investeringer i affaldshåndteringen i toppen af affaldshierarkiet (forebyggelse, genbrug og genanvendelse).

<sup>26</sup> F.eks. er fire beregningsmetoder tilladt i forbindelse med målet for genanvendelse af kommunalt affald. Afhængigt af den valgte metode kan resultaterne være meget forskellige (ca. 20 % forskel).

### 3.3. Håndtering af specifikke affaldsudfordringer

Der er behov for skræddersyede tilgange for at kunne håndtere de specifikke udfordringer på affaldsområdet, der er forbundet med betydelige ressourcetab eller miljøpåvirkninger.

*Affaldsforebyggelse:* Som førsteprioritet, der påvirker alle faser i en cirkulær økonomi, bør det sikres, at der genereres mindre affald. Affaldsforebyggelsesprogrammer er i overensstemmelse med affaldsrammedirektivet for nylig blevet vedtaget af medlemsstaterne og bliver for øjeblikket evalueret af Det Europæiske Miljøagentur. Når de er blevet vurderet, vil Kommissionen udarbejde initiativer til fremme af god praksis i forbindelse med affaldsforebyggelse i EU.

*Havaffald:* Havaffald forurener strande, skader livet i havene og skaber et langsigtet affaldsproblem, som det er dyrt at rydde op. Det 7. miljøhandlingsprogram opfordrer til at fastsætte et EU-dækkende kvantitativt overordnet reduktionsmål støttet af kildebaserede foranstaltninger.

Den fulde gennemførelse af foranstaltningen i den reviderede EU-affaldslovgivning kan nedbringe mængden af havaffald med 13 % i 2020 og 27 % i 2030. Fastsættelse af et specifikt reduktionsmål for 2020 vil sende et klart signal til de medlemsstater, der er i færd med at udarbejde foranstaltninger med henblik på at opnå en "god miljøtilstand" for havområder inden 2020-fristen i havstrategirammedirektivet, og vil give et rygstød til udarbejdelsen af handlingsplaner vedrørende havaffald inden for de fire regionale havkonventioner. Andre foranstaltninger på EU-niveau, som bl.a. omfatter resultaterne af den igangværende evaluering af direktivet om modtagelsesfaciliteter i havne<sup>27</sup>, vil også bidrage til opnåelsen af dette mål. Andet trin for reduktionsmålet vil blive udarbejdet i rette tid og kommer til at bygge på yderligere analyse af reduktionspotentialet fra andre land- og havbaserede kilder under hensyntagen til det tilsagn om en betydelig nedbringelse af mængden af havaffald inden udgangen af 2025, som blev givet ved Rio+20.

*Bygge- og nedrivningsaffald:* Markeder for genanvendte materialer er en væsentlig forudsætning for at kunne øge genanvendelsesraten for bygge- og nedrivningsaffald. Design med henblik på bedre håndtering af bygge- og nedrivningsaffald vil kunne øge genvindeligheden og andelen af genvundet materiale i byggematerialer og indgår i den udvikling af en ramme til vurdering af bygningers miljøpræstationer, som skitseres i Kommissionens meddelelse om *Muligheder for ressourceeffektivitet i bygningssektoren*<sup>28</sup>.

Med den foreslåede varslingsmekanisme vil medlemsstaternes præstationer derudover blive holdt op mod målet om 70 % genanvendelse i 2020. Med henblik på at opnå dette mål kan medlemsstaterne anvende foranstaltninger som øgede deponeringsafgifter for bygge- og nedrivningsaffald eller yderligere sorteringsforpligtelser på større nedrivningssteder for at forbedre kvaliteten af de genanvendelige materialer.

*Fødevareraffald:*

Det anslås, at op til 30 % af de producerede fødevarer enten går tabt eller ender som affald. Kommissionen overvejer at fremlægge konkrete forslag til at reducere fødevarespild.

*Farligt affald:* Korrekt håndtering af farligt affald er fortsat en udfordring, og der foreligger ingen data om den faktiske behandling af dele af denne affaldsstrøm. Som et første skridt vil

---

<sup>27</sup> Direktiv 2000/59/EF.

<sup>28</sup> COM(2014) 445.

registreringen af data og sporbarheden blive styrket ved at oprette registre for farligt affald og identificere kapacitet og flaskehalse i medlemsstaternes systemer til håndtering af farligt affald. Disse registre vil efterhånden kunne udvides til andre typer affald, hvilket allerede er tilfældet i en række medlemsstater.

*Plastaffald:* Plastproduktionen i EU forventes at stige med 5 % årligt. Kun 24 % af plastaffaldet genanvendes, mens næsten 50 % deponeres og resten forbrændes. Den offentlige høring om plastaffald, som Kommissionen gennemførte i 2013<sup>29</sup>, pegede i retning af et betydeligt potentiale for mere bæredygtig anvendelse af plast og viste, at der var stor opbakning til at udfase deponering af plast og til bedre design af plast og plastprodukter. Kommissionens nylige forslag, der giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse brugen af plastposer<sup>30</sup>, og denne meddelelses forslag om at styrke genanvendelse og udfase deponering er vigtige skridt på vejen til at forbedre håndteringen af plastaffald.

*Genanvendelse af kritiske råstoffer:* Alle råstoffer er vigtige, men kritiske råstoffer fortjener særlig opmærksomhed, eftersom deres produktion på verdensplan er koncentreret i nogle få lande, og mange af dem er vanskelige at erstatte og genanvende. Kommissionen fremmer effektiv anvendelse og genanvendelse af kritiske råstoffer inden for rammerne af råstofinitiativet<sup>31</sup> og det europæiske innovationspartnerskab om råstoffer.

*Ulovlige overførsler af affald:* Kommissionen vil forstærke sin indsats for at sikre overholdelse af den relevante EU-lovgivning, især forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald som ændret for nylig for at styrke inspektioner af affaldsoverførsler.

*Genanvendelse af fosfor:* Fosfor er en vital ressource til fødevarerproduktion, men der er betydelig risici forbundet med forsyningssikkerheden, og brugen af fosfor omfatter på nuværende tidspunkt affald og spild på alle trin i dens livscyklus. På grundlag af meddelelsen om en høring om bæredygtig brug af fosfor<sup>32</sup> er Kommissionen ved at udarbejde en ramme for yderligere tiltag.

Med henblik på at løse specifikke problemer på affaldsområdet gør Kommissionen følgende:

foreslår et ambitiøst mål om at reducere mængden af **havaffald** med 30 % i 2020 for de ti mest almindelige typer strandaffald og for fiskeredskeer, der findes til søs (i den forbindelse tilpasses listen til hver enkelt af de fire havregioner i EU)

planlægger tiltag til at stimulere markedet for genanvendelige materialer fra **bygge- og nedrivningsaffald** og til at udarbejde en fælles EU-ramme for vurdering af bygningers miljøpræstationer

foreslår, at medlemsstaterne udarbejder nationale strategier til begrænsning af fødevarer-spil og bestræber sig på at sikre, at **fødevarer-spild** inden for sektorerne fremstilling, detailsalg/distribution, restaurations-/hotel-tjenester og husholdninger reduceres med mindst 30 % inden udgangen af 2025

planlægger udviklingen af et hensigtsmæssigt registreringssystem for **farligt affald** i alle medlemsstater

<sup>29</sup> COM(2013) 123.

<sup>30</sup> COM(2013) 761.

<sup>31</sup> COM(2011) 25.

<sup>32</sup> KOM(2013) 517.

foreslår i forlængelse af sit forslag om at mindske forbruget af letvægtsplastposer, at deponering forbydes senest i 2025

foreslår, at medlemsstaterne i deres nationale affaldshåndteringsplaner medtager foranstaltninger vedrørende indsamling og genanvendelse af affald, der indeholder betydelige mængder af kritiske råstoffer

overvejer at udvikle en politikramme for fosfor med henblik på at øge genanvendelsen, skabe innovation, forbedre markedsbetingelserne og integrere den bæredygtige anvendelse i EU-lovgivningen om gødning, fødevarer, vand og affald.

#### **4. Fastsættelse af et ressourceeffektivitetsmål**

Inden for rammerne af det 7. miljøhandlingsprogram er medlemsstaterne og Europa-Parlamentet blevet enige om, at EU bør opstille indikatorer og mål for ressourceeffektiviteten og vurdere, hvorvidt det europæiske semester også bør indeholde en hovedindikator og et mål. Efter omfattende høringer er ressourceproduktivitet, målt i BNP i forhold til råstofforbruget, blevet udpeget som et muligt ressourceproduktivitetsmål<sup>33</sup>.

Et realistisk mål for at øge ressourceeffektiviteten, som støttes af EU og medlemsstaterne, vil kunne samle den politiske opmærksomhed og udnytte det på nuværende tidspunkt oversete potentiale i en cirkulær økonomi til at skabe bæredygtig vækst og job og styrke sammenhængen i EU's politik. Det vil være en forholdsmæssigt passende måde at sikre denne sammenhæng og tilskynde til foranstaltninger på.

EU forventes allerede uden at ændre sin praksis at øge sin ressourceproduktivitet med 15 % mellem 2014 og 2030. Den europæiske platform for ressourceproduktivitet har opfordret til at fremme overgangen til en mere cirkulær økonomi gennem intelligente politikker, som vil kunne fordoble ressourceproduktivitetsraten. Ressourceproduktiviteten bidrager betydelig til bæredygtig vækst, og en stigning på 30 % vil også have en positiv effekt på jobskabelsen og væksten i BNP<sup>34</sup>.

Virksomhederne vil kunne drage fordel af forbedringen i ressourceproduktiviteten gennem øget konkurrenceevne<sup>35</sup>. Ressourceomkostninger udgør muligvis en betydelig del af deres omkostningsstruktur, og de har behov for tilgængelige og forudsigelige forsyninger<sup>36</sup>. Der vil både kunne opnås øjeblikkelige finansielle gevinster og langsigtede strategiske fordele, eftersom den globale efterspørgsel driver ressourcepriserne i vejret og medfører en større prisvolatilitet. Ved at blive de mest ressourceeffektive vil Europa derfor kunne opfylde sit genindustrialiseringsmål.

Selvom en målsætning for ressourceproduktivitet ikke vil være bindende og fastsat på EU-plan, vil det være en drivkraft for iværksættelsen af foranstaltninger med henblik på at styrke ressourceproduktiviteten i de medlemsstater, der ikke allerede har en national målsætning.

<sup>33</sup> Råstofforbruget er en samlet indikator (i ton), der måler alle de materielle ressourcer, der anvendes i økonomien, og samtidig tager hensyn til det ressourceforbrug, som indgår i fremstillingen af importerede produkter. Det foreligger på nuværende tidspunkt for EU og nogle medlemsstater. De lande, som der endnu ikke foreligger tal for råstofforbruget for, kan anvende det indenlandske råstofforbrug.

<sup>34</sup> SWD (2014) 211.

<sup>35</sup> Interessenterne foretrak råstofforbruget som måleværdi for ressourceforbruget, fordi det omfatter ressourceforbruget i forbindelse med både import og indenlandsk producerede varer, og derved gør det muligt at foretage en fair sammenligning af deres respektive ressourceeffektivitet.

<sup>36</sup> Nye undersøgelser af sektorerne for stål og aluminium viser, at råstoffer udgør 30-40 % af deres omkostningsstruktur, hvilket er mere end f.eks. personaleomkostningerne.

Den vil føre til mere balancerede foranstaltninger, der tager hensyn til bredere økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser, og udfylde dette hul.

Medlemsstaterne vil frit kunne foretage den afbalancering af politikker og foranstaltninger, som er mest økonomisk og miljømæssigt fordelagtig i overensstemmelse med mere overordnede politiske målsætninger. Derigennem vil de kunne nyde godt af forskellige former for allerede gennemprøvet – men ikke bredt udnyttet – god praksis, som de kan vedtage og skræddersy til deres egne behov og forhold. Evalueringen af Europa 2020-strategien er for øjeblikket i gang<sup>37</sup> og understøttes af en offentlig høring for at indhente alle synspunkter om dens udvikling. Kommissionen mener derfor, at enhver beslutning om at fastlægge et overordnet ressourceproduktivitetsmål bør træffes i forbindelse med denne evaluering og under hensyntagen til høringsresultaterne og anbefalingerne fra den europæiske platform for ressourceeffektivitet.

For at sikre, at de politiske beslutningstagere er bekendt med det samlede billede af ressourcepresset på miljøet, bør der især tages hensyn til andre indikatorer, især vandforbrug og finitte jordressourcer. Eurostat har siden 2013 offentliggjort en resultattavle for ressourceeffektivitet som en del af Europa 2020-indikatorerne<sup>38</sup>. Formålet er at overvåge gennemførelsen af *Køreplan for et ressourceeffektivt Europa*, formidle forbindelsen mellem ressourcer og engagere interessenterne yderligere i målingen af de samfundsmæssige fremskridt udover BNP.

Med henblik på at udnytte det potentiale, der ligger i ressourceeffektivitet for så vidt angår bæredygtig vækst:

- vil Kommissionen tage hensyn til anbefalingerne om et overordnet mål for ressourceproduktiviteten fra den europæiske platform for ressourceproduktivitet og resultaterne af den offentlige høring i den igangværende evaluering af Europa 2020-strategien
- sideløbende hermed vil resultattavlen for ressourceeffektivitet, der bruges til at overvåge indikatorer for brug af materialer og andre ressourcer end kulstof (især jord og vand), blive udbygget yderligere
- nationale statistikkontorer bør arbejde på at fastlægge en fælles metode inden for det europæiske statistiske system med henblik på at beregne forbruget af råstoffer på nationalt niveau.

<sup>37</sup> COM(2014) 130 af 19.3.2014; Status over Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

<sup>38</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/ree\\_scoreboard](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard).