



Bruxelles, den 4.3.2019  
COM(2019) 190 final

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

**om gennemførelse af handlingsplanen for den cirkulære økonomi**

{SWD(2019) 90 final}

**DA**

**DA**

## 1 INDLEDNING

I december 2015 vedtog Kommissionen en handlingsplan<sup>1</sup> for den cirkulære økonomi for at sætte nyt skub i beskæftigelse, vækst og investeringer og udvikle en CO<sub>2</sub>-neutral, ressourceeffektiv og konkurrencedygtig økonomi. De 54 foranstaltninger under handlingsplanen er nu afsluttet eller er ved at blive gennemført, selv om arbejdet med nogle af dem vil fortsætte efter 2019.

EU's overvågningsramme for den cirkulære økonomi<sup>2</sup> viser, at omstillingen har bidraget til at bringe EU tilbage på jobskabelsessporet. I 2016 beskæftigede de sektorer, der var relevante for den cirkulære økonomi, mere end fire mio. arbejdstagere<sup>3</sup>, hvilket er en stigning på 6 % sammenlignet med 2012. Der vil i de kommende år blive skabt yderligere job med henblik på at dække den forventede efterspørgsel, der vil opstå som følge af fuldt fungerende markeder for sekundære råstoffer<sup>4</sup>.

Cirkularitet har også åbnet nye forretningsmuligheder, givet anledning til nye forretningsmodeller og udviklet nye markeder i og uden for EU. I 2016 genererede cirkulære aktiviteter såsom reparation, genbrug eller genanvendelse en merværdi på næsten 147 mia. EUR og tegnede sig for investeringer på ca. 17,5 mia. EUR<sup>5</sup>.

I Europa er genanvendelse af kommunalt affald steget i perioden 2008-2016, og bidraget fra genanvendte materialer til den samlede efterspørgsel efter materialer viser løbende forbedringer. I gennemsnit dækker genanvendte materialer dog mindre end 12 % af EU's efterspørgsel efter materialer<sup>6</sup>. Dette bekræftes i en nyligt udarbejdet stakeholder-rapport, der viser, at fuld cirkularitet kun gælder for 9 %<sup>7</sup> af verdensøkonomien, dvs. at der er store områder, hvor der kan ske forbedringer.

EU's **overvågningsramme for den cirkulære økonomi**, som Kommissionen fremlagde i 2018, omfatter 10 nøgleindikatorer, der dækker hver fase af produkternes livscyklus samt aspekter vedrørende konkurrenceevnen. Alle indikatorer opdateres regelmæssigt og er tilgængelige på et særligt websted<sup>8</sup>.

Nogle medlemsstater har udviklet yderligere nationale indikatorer for den cirkulære økonomi, hvilket således supplerer den oversigt, EU-rammen giver. Europa-Parlamentet<sup>9</sup>, Rådet<sup>10</sup> og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg<sup>11</sup> har også fremhævet den rolle, som andre indikatorer spiller med hensyn til at opfange manglende aspekter af den cirkulære økonomi såsom evaluering af materialestrømme i industriel symbiose og naturkapitalregnskaber.

Handlingsplanen fremmede for første gang en systemisk tilgang for hele værdikæder. Kommissionen har med planen integreret de cirkulære principper i produktionen og forbruget af plast, vandforvaltning, fødevarer-systemer og forvaltning af specifikke affaldsstrømme.

<sup>1</sup> COM(2015) 614 final.

<sup>2</sup> COM(2018) 29 final.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei\\_cie010&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en).

<sup>4</sup> Europa-Kommissionen, *Impacts of circular economy policies on the labour market*, april 2018.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei\\_cie010&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en).

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei\\_srm030&plugin=1](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1)

<sup>7</sup> Den cirkulære økonomi, *The Circularity Gap Report*, januar 2018.

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

<sup>9</sup> Forespørgsel til mundtlig besvarelse O-000087/2018.

<sup>10</sup> Dok. 10447/18: Gennemførelse af EU-handlingsplanen for den cirkulære økonomi.

<sup>11</sup> NAT/722-EESC-2018-00464.

Dette blev gjort muligt med stærk støtte og engagement fra medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, erhvervslivet og borgerne og er et skridt på vejen mod gennemførelse af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling<sup>12</sup>.

Denne rapport viser de vigtigste resultater af gennemførelsen af handlingsplanen. Den skitserer også de fremtidige udfordringer med at forme vores økonomi og fortsat skabe en konkurrencefordel, hvilket baner vejen for en klimaneutral økonomi, hvor presset på natur- og ferskvandsressourcerne samt økosystemerne minimeres. Rapporten er udarbejdet som svar på en anmodning fra Rådet<sup>13</sup> om "*en årlig skriftlig orientering om de fremskridt, der er gjort med hensyn til handlingsplanens gennemførelse*", hvilket også blev gentaget af Europa-Parlamentet<sup>14</sup>. En fuldstændig status over gennemførelsen af handlingsplanen findes i et ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene<sup>15</sup>.

## 2 OPBYGNING AF EN CIRKULÆR ØKONOMI

### 2.1 Cirkulært design og cirkulære fremstillingsprocesser

Design er det første led i produkternes livscyklus og er afgørende for sikringen af cirkularitet. Med gennemførelsen af arbejdsplanen for miljøvenligt design for 2016-2019<sup>16</sup> har Kommissionen yderligere fremmet det **cirkulære design af produkter** samt målene for energieffektivitet.

- Foranstaltninger vedrørende miljøvenligt design og energimærkning for flere produkter omfatter nu bestemmelser om krav til materialeeffektivitet såsom adgang til reservedele, mulighed for at reparere produktet og fremme af bortskaffelse af udtjente produkter.
- Kommissionen har pålagt de europæiske standardiseringsorganisationer<sup>17</sup> at udvikle horisontale kriterier til måling af holdbarhed, muligheder for genbrug, reparation og genanvendelse samt tilstedeværelsen af kritiske råstoffer. Disse kriterier bør anvendes i eksisterende og nye standarder.

Produkter og tjenester, der er designet på en cirkulær måde, kan minimere brugen af ressourcer og fremme genbrug, genvinding og genanvendelse af materialer på et senere stadium. Forskellige EU-politikker beskæftiger sig allerede med ressourceeffektivitet. Ud over direktivet om miljøvenligt design og forordningen om energimærkning omfatter disse politikker også frivillige værktøjer såsom EU's kriterier for miljømærkning eller for grønne offentlige indkøb. I arbejdsdokumentet om produktrelaterede politikker<sup>18</sup>, der blev offentliggjort sammen med denne rapport, undersøges mulighederne for at skabe bedre sammenhæng mellem de forskellige eksisterende produktpolitiske værktøjer på EU-plan og deres bidrag til den cirkulære økonomi. Dette omfatter overvejelser om at udvide politikken

<sup>12</sup>F.eks. mål 2 (fremme af genbrug af vand og organisk gødning, fremme af fødevaredonationer), mål 3 (håndtering af mikroplast), mål 8 og 9 (fremme af innovation, job og merværdi), mål 12 (støtte til affaldsforebyggelse og ansvarlig håndtering af affald og kemikalier, bekæmpelse af madspild og støtte til grønne offentlige indkøb), mål 13 (materialeffektivitets potentiale til at reducere CO<sub>2</sub>-emissioner) og mål 14 (afgørende tiltag til bekæmpelse af havaffald).

<sup>13</sup> Dok. 10518/16: Kredsløbet lukkes – En EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi, dok. 15159/17: Miljøinnovation: fremme af omstillingen til en cirkulær økonomi, dok. 10447/18: Gennemførelse af EU-handlingsplanen for den cirkulære økonomi.

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

<sup>15</sup> SWD(2019) 90

<sup>16</sup> COM(2016) 773 final.

<sup>17</sup> Der forventes at være udarbejdet 12 generelle standarder senest i marts 2020.

<sup>18</sup> SWD(2019) 91

for miljøvenligt design, der har været vellykket for energirelaterede produkter, til også at omfatte ikkeenergi-relaterede produktgrupper og yderligere at støtte reparationssektoren i EU. I dokumentet analyseres også eventuelle muligheder i andre sektorer, f.eks. inden for emballage, tekstiler og møbler. Der arbejdes på at revidere de væsentlige krav til emballage med det formål at forbedre design med henblik på genbrug og højkvalitetsgenanvendelse af emballage.

Cirkularitet indebærer også tilpasning af industrielle processer. Kommissionen har indført cirkularitetsaspekter (energiforbrug og materialeforbrug, affaldsforebyggelse, genanvendelse og reduktion af farlige kemikalier) i specifikke referencedokumenter om bedste tilgængelige teknik (BREF-dokumenter)<sup>19</sup> i henhold til direktivet om industrielle emissioner<sup>20</sup> og har gjort dem til referencestandarder for medlemsstaterne i forbindelse med udstedelse af tilladelser til industrianlæg. Desuden bekræftede resultatet af kvalitetskontrollen af miljøledelses- og miljørevisionsordningen (EMAS) dens potentiale til at forbedre organisationernes miljøpræstationer.

Små og mellemstore virksomheder (SMV'er) står i centrum for omstillingen. De kan få adgang til rådgivning fra Enterprise Europe-netværket<sup>21</sup> og Det Europæiske Videntcenter for Ressourceeffektivitet<sup>22</sup> for at forbedre deres ressourceeffektivitet og produktionsprocesser. Derudover har Kommissionen oprettet et særligt paneuropæisk netværk for innovative avancerede fremstillingsteknologier og er i færd med at udvikle en videnbase om erstatning af problematiske farlige stoffer. SMV'er nyder også godt af pilotprogrammet for verifikation af miljøteknologi, der er bestemt for teknologiudviklere med henblik på at dokumentere anprisninger af resultater af innovative teknologier og opnå troværdighed på nye markeder.

## 2.2 Forbedring af forbrugernes stilling

Omstillingen til en mere cirkulær økonomi kræver en aktiv inddragelse af borgerne i ændrede forbrugsmønstre. Med henblik herpå går ledsagedokumentet om produktorienterede politikker i dybden med en strategisk tilgang til at øge effektiviteten af EU-miljømærket med henblik på at give forbrugerne præcise miljøoplysninger i overensstemmelse med kvalitetskontrollens anbefalinger<sup>23</sup>. Det indeholder også en detaljeret evaluering af pilotfasen af miljøaftryksprojektet.

De metoder vedrørende produkters og organisationers miljøaftryk, som Kommissionen har udarbejdet, kan give virksomhederne mulighed for at **frem sætte pålidelige, reproducerbare og sammenlignelige miljøanprisninger**. Metoderne gør det muligt at identificere miljøbrændpunkter og støtte virksomhederne i at gøre deres forsyningskæde grønnere og med at blive mere bæredygtigheds- og cirkularitetsorienterede. Forbrugerne vil også kunne træffe informerede valg på grundlag af pålidelige oplysninger.

Ca. 300 virksomheder fra 27 forskellige sektorer<sup>24</sup> og mere end 2 000 interessenter arbejdede i fem år med at afprøve disse metoder, som de anser for bedste praksis inden for livscyklusvurdering.

<sup>19</sup> Common Waste Water and Waste Gas Treatment/Management systems in the chemical sector (6/2016), Intensive Rearing of Poultry or Pigs (7/2017), Large Combustion Plants (7/2017), Production of Large Volume Organic Chemicals (12/2017) og Waste Treatment (8/2018).

<sup>20</sup> Direktiv 2010/75/EU.

<sup>21</sup> <https://een.ec.europa.eu/>.

<sup>22</sup> [www.resource-efficient.eu](http://www.resource-efficient.eu).

<sup>23</sup> COM(2017) 355 final.

<sup>24</sup> Der repræsenterer ca. 2/3 af det europæiske marked på forbrugssiden.

Oplysninger om produkters holdbarhed og mulighed for reparation<sup>25</sup> kan også ændre indkøbsbeslutninger i retning af mere bæredygtige valg. Med udgangspunkt i de positive erfaringer, der er gjort med forordningen om energimærkning, er Kommissionen i færd med at udvikle et pointsystem for reparation af produkter. For at beskytte forbrugerne mod mangelfulde produkter udvider forslaget<sup>26</sup> om visse aspekter af aftaler om salg af varer, der nu befinder sig i de afsluttende faser af lovgivningsprocessen, perioden med omvendt bevisbyrde, hvilket vil gøre det lettere for forbrugerne at gøre deres juridiske rettigheder gældende<sup>27</sup>.

Desuden har Kommissionen foreslået at styrke beskyttelsen af forbrugerne mod falske miljøanprisninger og praksis med tidlig forældelse<sup>28</sup> gennem bedre muligheder for individuelle og kollektive søgsmål med påstand om urimelig handelspraksis<sup>29</sup>. Dette supplerer oplysningerne i den reviderede vejledning om anvendelse og gennemførelse af direktivet om urimelig handelspraksis<sup>30</sup>.

For at udnytte de offentlige myndigheders potentiale til at sætte skub i markederne for cirkulære produkter og tjenesteydelser har Kommissionen vedtaget nye og reviderede kriterier for grønne offentlige indkøb i EU, herunder aspekter vedrørende den cirkulære økonomi, og fremmet deres udbredelse gennem vejledninger<sup>31</sup> og kurser. Kommissionen går f.eks. foran med sine egne indkøb. Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles anvendte kriterier for grønne offentlige indkøb i 93 % af alle deres kontrakter på over 60 000 EUR<sup>32</sup>.

### 2.3 Omdannelse af affald til ressourcer

Forsvarlige og effektive affaldshåndteringssystemer er en vigtig byggesten i en cirkulær økonomi. For at modernisere affaldshåndteringssystemerne i EU og konsolidere den europæiske model som en af de mest effektive i verden trådte en **revideret lovgivningsramme**<sup>33</sup> om affaldshåndtering i kraft i juli 2018. Den omfatter:

- nye ambitiøse, men realistiske genanvendelsesprocenter<sup>34</sup>
- forenkling og harmonisering af definitioner og beregningsmetoder og klarere retlig status for genanvendte materialer og biprodukter
- skærpede regler og nye forpligtelser vedrørende særskilt indsamling (bioaffald, tekstiler og farligt affald fra husholdninger, bygge- og anlægsvirksomhed og

<sup>25</sup> Europa-Kommissionen, *Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy*, oktober 2018.

<sup>26</sup> COM(2017) 637 final – 2015/0288 (COD), politisk aftale indgået den 29.1.2019, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-742\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_da.htm)

<sup>27</sup> Det oprindelige forslag, der blev fremlagt i december 2015 og ændret i 2017 med henblik på at udvide dets anvendelsesområde til offlinesalg.

<sup>28</sup> Der vil blive indsamlet yderligere viden om karakteren af praksis med for tidlig forældelse samt om, hvordan den skal håndteres, gennem et fireårigt uafhængigt Horisont 2020-testprogram, der løber indtil 2023.

<sup>29</sup> Revision af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde og lovgivningsforslag i henhold til de nye aftalebetingelser for forbrugere.

<sup>30</sup> Direktiv 2005/29/EF.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs_en.htm)

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007\\_ES%202018\\_Consolidated%20Volume.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007_ES%202018_Consolidated%20Volume.pdf)

<sup>33</sup> EUT L 150 af 14.6.2008, s. 93, 100, 109 og 141, direktiv 2008/98/EF om affald, direktiv 1999/31/EF om deponering af affald, direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, direktiv 2000/53/EF om udrangerede køretøjer, direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatører og udtjente batterier og akkumulatører, direktiv 2012/19/EU om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE).

<sup>34</sup> Den reviderede affaldslovgivning kræver, at 70 % af alt emballageaffald og 65 % af alt kommunalt affald genanvendes senest i henholdsvis 2030 og 2035, samtidig med at deponeringen af kommunalt affald reduceres til 10 %. Der indrømmes en yderligere frist på fem år til Grækenland, Kroatien, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Rumænien, Slovakiet og Bulgarien.

nedrivningsaffald)

- minimumskrav til udvidet producentansvar
- styrket affaldsforebyggelses- og affaldshåndteringsforanstaltninger, herunder for havaffald, madspild og produkter, der indeholder kritiske råstoffer.

Kommissionen støtter og samarbejder med medlemsstaterne om gennemførelsen af affaldslovgivningen<sup>35</sup> for at øge synligheden og forståelsen af mulighederne for cirkulær økonomi i de medlemsstater, der har de største udfordringer med at opfylde deres genanvendelsesmål. Gennem målrettede landebesøg, der ledes af kommissærer, vil eksperter fra forskellige medlemsstater udveksle erfaringer og rådgive om, hvordan man bedst når målene i affaldspolitikkerne.

Kommissionen har præciseret forholdet mellem og relevansen af forskellige affald-til-energi-processer<sup>36</sup> med henblik på at undgå unødvendigt tab af værdifulde ressourcer gennem deponering og forbrænding. Endvidere er medlemsstaterne blevet opfordret til at udpege energi- og materialeeffektive genanvendelsesteknologier, gøre bedre brug af økonomiske instrumenter og forbedre planlægningen for at undgå overkapacitet i forbindelse med forbrænding.

Miljømæssigt forsvarlig håndtering af affald i og uden for EU er nøglen til at opnå en mere cirkulær økonomi. Affaldsoperatører og toldembedsmænd har draget fordel af, at der er skabt større klarhed i EU's toldkodeks<sup>37</sup> for lettere at identificere affaldsstrømmene. Forbedret udveksling af elektroniske data har også bidraget til en bedre håndhævelse af forordningen om overførsel af affald<sup>38</sup>. Endelig fremmer foreslåede forpligtelser til særskilt indsamling af affald fra skibe, der besøger EU-havne, bedre affaldshåndtering<sup>39</sup>.

## 2.4 Lukning af kredsløbet af nyttiggjorte materialer

I den nye **forordning om gødningsprodukter**<sup>40</sup>, der nu befinder sig i de afsluttende faser af lovgivningsprocessen, indføres der harmoniserede regler for organisk gødning fremstillet af sekundære råstoffer såsom landbrugsbiprodukter og genvundet bioaffald. Den nye forordning:

- vil i væsentlig grad mindske de betydelige hindringer for markedsadgang for mere bæredygtige og cirkulære produkter
- indeholder nye grænser for farlige stoffer for alle gødningstyper, herunder fra nye råstoffer, hvorved risikoen for materialecyklusser, der indeholder farlige mængder af visse toksiske elementer, mindskes
- omfatter kriterier for affaldsfasens ophør og bidrager dermed til at sikre et velfungerende samspil mellem kemikalie-, produkt- og affaldslovgivning og give investorerne større retlig sikkerhed.

Fremme af brugen af sekundære råstoffer er et af målene i handlingsplanen for den cirkulære økonomi. Det kræver en forståelse af de vigtigste udfordringer, som markedsaktørerne står

<sup>35</sup> Rapporten om tidlig varsling – COM(2018) 656 final.

<sup>36</sup> COM(2017) 34 final – Affald-til-energis rolle i den cirkulære økonomi.

<sup>37</sup> Forordning 952/2013.

<sup>38</sup> Forordning 1013/2006.

<sup>39</sup> COM(2018) 033 – 2018/012 (COD), politisk aftale indgået den 12. december 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6867\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_da.htm).

<sup>40</sup> COM(2016) 157 – 2016/0084 (COD), politisk aftale indgået den 12.12.2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6867\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_da.htm).



over for, og bør bygge på et stærkt og effektivt indre marked<sup>41</sup>. Informationssystemet om råstoffer<sup>42</sup>, der blev lanceret i 2017, identificerer behovet for viden i strategiske industrisektorer med fokus på overvågning af genanvendelsen af relevante materialer og tilgængeligheden af data i nøglesektorer<sup>43</sup>.

Meddelelsen om samspillet mellem kemikalie-, produkt- og affaldslovgivningen<sup>44</sup> satte gang i en bred debat om, hvordan man kan tackle fire vigtige hindringer for sikker brug af sekundære råstoffer. En foreløbig analyse af resultaterne af høringen<sup>45</sup> bekræfter den generelle enighed blandt interessenterne om relevansen af de identificerede problemer. Den viser, at der er stærk støtte til forbedring af stoffers sporbarhed og informationsstrømme, bedre håndhævelse og anvendelse af andre foranstaltninger for at sikre lige vilkår for operatører i og uden for EU, bedre harmonisering og gensidig anerkendelse af kriterier for affaldsfasens ophør samt støtte til at styrke aspekter vedrørende den cirkulære økonomi i instrumenter såsom direktivet om miljøvenligt design. Desuden er der blevet iværksat tre undersøgelser af forskellige aspekter af samspillet, som vil give yderligere relevante oplysninger i 2019 og i begyndelsen af 2020.

Adgang til oplysninger om tilstedeværelsen og sammensætningen af farlige stoffer i affaldsstrømme er afgørende for at forbedre de demonterings- og dekontamineringsteknikker, som letter nyttiggørelsen af affald. Det Europæiske Kemikalieagentur er ved at oprette en database til indsamling af oplysninger og forbedring af kendskabet til problematiske stoffer i produkter og i produkter, når de bliver til affald. Desuden indsamler og deler EU's platform "Information for Recyclers"<sup>46</sup> oplysninger om forberedelse til genbrug og behandling af nyt udstyr, der for første gang bringes i omsætning på EU's marked.

Oplysninger om affaldets sammensætning kan også bruges til at sikre en effektiv genvinding af kritiske råstoffer. I Kommissionens rapport "*Critical raw Materials and the Circular Economy*"<sup>47</sup> identificeres de nøgleforanstaltninger, der er nødvendige for at udnytte disse potentielle fordele, dvs. udvinding ved bortskaffelse af vigtige komponenter, forbedring af forvaltningen af data om mineaffald og mobilisering af finansiering. Rapporten viste dog også, at der er store muligheder for at forbedre genanvendelsen og sikre, at kritiske råstoffer forbliver i Europa.

For at bidrage til opbygningen af tillid til sekundære råstoffer har Kommissionen sammen med de europæiske standardiseringsorganisationer indledt en standardiseringsproces og har som et første skridt iværksat en omfattende analyse af relaterede standardiseringsaktiviteter. Standardiseringsorganisationer arbejder også på mulige standarder for materialeeffektiv høj kvalitetsgenanvendelse af kritiske råstoffer fra udtjente batterier, affald af elektrisk og elektronisk udstyr og andre komplekse udtjente produkter.

Handlingsplanen har også til formål at sætte gang i markedet for genbrugt vand med henblik på at løse problemet med knaphed på vand i hele EU. Kommissionen foreslog en særlig lovgivning med minimumskrav til genbrugt vand til kunstvanding i landbruget<sup>48</sup>. Desuden er

---

<sup>41</sup> COM(2018) 772.

<sup>42</sup> <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

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

<sup>44</sup> COM(2018) 32.

<sup>45</sup> Den offentlige høring sluttede i oktober 2018, og der blev modtaget 460 svar. Der vil blive udarbejdet en sammenfattende rapport om dens resultater i 2019.

<sup>46</sup> <https://i4r-platform.eu/>.

<sup>47</sup> SWD(2018) 36 final.

<sup>48</sup> COM(2018) 337 final – 2018/0169 (COD).

praksis med genbrug af vand integreret i planlægningen og forvaltningen af vandressourcer<sup>49</sup> eller i revisionen af de relevante BREF-dokumenter.

## 2.5 En systemisk tilgang: EU-strategien for plast i en cirkulær økonomi

EU-strategien for plast i en cirkulær økonomi<sup>50</sup> er den første EU-dækkende politiske ramme, hvor der er vedtaget en **materialespecifik livscyklustilgang** med henblik på at integrere aktiviteter vedrørende cirkulært design, anvendelse, genbrug og genanvendelse i værdikæden for plast. Den er således en katalysator for handling. Strategien indeholder en klar vision med kvantificerede mål på EU-plan, således at bl.a. al plastemballage, der bringes i omsætning i EU, senest i 2030 kan genbruges eller genanvendes.

Strategien identificerer også nøgleaktioner, der **muliggør inddragelse af forskellige interessenter** og samarbejde langs hele værdikæden. F.eks. skabte Kommissionens opfordring til interessenterne om at give frivillige tilsagn et stærkt incitament i industrien til at fremme udbredelsen af genanvendt plast i produkter. Men som det fremgår af ledsagedokumentet, hvor disse tilsagn vurderes<sup>51</sup>, er der behov for en større indsats for at nå målsætningen i strategien, nemlig at sikre, at 10 mio. ton genanvendt plast finder vej til nye produkter senest i 2025. Selv om tilsagnene fra leverandørerne af genanvendt plast opfylder dette mål, hvis de indfries som forventet, udgør efterspørgslen efter genanvendt plast baseret på industriens tilsagn ca. 6,2 mio. ton om året i 2025. Den nyligt etablerede alliance for cirkulær plast<sup>52</sup> vil gøre det lettere for virksomhederne at tage de næste skridt til at afhjælpe dette misforhold og bidrage til at nå ovennævnte mål i overensstemmelse med strategiens målsætning om at forbedre kvaliteten af og økonomien i genanvendelse af plast i Europa.

Der er allerede nået vigtige milepæle for at opnå en højere kvalitet i genanvendelsen af plast. Disse omfatter det nye mål for genanvendelse af plastemballage på 55 % i 2030, forpligtelser til særskilt indsamling og forbedringer i ordninger for udvidet producentansvar. Sidstnævnte forventes at fremme design med henblik på genanvendelighed gennem graduering af producenternes gebyrer afhængigt af de miljøforbedringer, der opnås. Fremtidige forbedringer vil stamme fra revisionen af de væsentlige krav til emballage, der er planlagt til udgangen af 2020.

Strategien skaber **synergier mellem økonomiske og miljømæssige mål**. Dokumentation for potentielle sundheds- og miljørisici som følge af mikroplastforurening retfærdiggør en begrænsning af brugen af bevidst tilsat mikroplast og indsamling af viden om måling og mærkning i tilfælde af mikroplast, der skyldes utilsigtede udslip. Kommissionen forpligtede sig også til at udvikle en ramme for plastics biologiske nedbrydelighed for at sikre, at udviklingen og anvendelsen af sådanne plastprodukter kun fremmes, når det er gavnligt for miljøet og ikke griber ind i affaldshåndteringssystemer eller bringer fødevarer sikkerheden i fare. De foranstaltninger, der træffes i denne forbindelse, omfatter oplysninger om, hvordan disse plastprodukter skal håndteres i forbindelse med bortskaffelse (f.eks. mærkning af plastbæreposer, der kan komposteres hjemme). Yderligere politiske synergier, navnlig i kombination med forskningsbehov, undersøges også i den nyligt offentliggjorte rapport om plast i en cirkulær økonomi<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines\\_on\\_water\\_reuse.pdf](http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf)

<sup>50</sup> COM(2018) 28.

<sup>51</sup> SWD(2019) 92

<sup>52</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6728\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6728_en.htm).

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions_en)



Strategien **tilskynder til forandring uden for Europas grænser**. Med udgangspunkt i foranstaltninger, der kan fremhæves som eksempel, navnlig i forbindelse med engangsplast, har den omstændighed, at EU har spillet en ledende rolle i bilaterale og multilaterale fora, været medvirkende til at fastholde det internationale momentum omkring plastdagsordenen, sådan som det fremgår af initiativer som Global Plastics Platform under FN's miljøprogram og det kommende internationale partnerskab om plastaffald under Baselkonventionen. Sideløbende hermed støtter EU udviklingslandene i deres bestræbelser på at bekæmpe plastforurening.

Reglerne for **engangsplastprodukter** og fiskeredskaber<sup>54</sup>, der er rettet mod de ti genstande, der hyppigst findes på EU's strande, **modtagefaciliteter i havne** og Kommissionens forslag om **fiskerikontrol**<sup>55</sup> placerer EU i forreste række i den globale kamp mod havaffald, der er en af EU-borgernes største bekymringer med hensyn til plastforurening. Disse regler giver EU-virksomheder mulighed for at skabe innovation i produkter, materialer, teknologier og forretningsmodeller under hensyntagen til forbrugernes adfærd og tilgængelige alternativer.

Disse sæt af skræddersyede foranstaltninger, der nu befinder sig i de afsluttende faser af lovgivningsprocessen, omfatter:

- et forbud mod engangsprodukter fremstillet af plast<sup>56</sup> og oxo-nedbrydeligt plast
- foranstaltninger til at mindske forbruget af beholdere til fødevarer og bægre til drikkevarer af plast og særlig mærkning og etikettering af visse produkter<sup>57</sup>
- et mål om at integrere 30 % genanvendt plast i drikkeflasker fra 2030 og 25 % i PET-flasker fra 2025 samt et mål for særskilt indsamling af plastflasker senest i 2029 og indførelsen af designkrav, så kapslerne sidder fast på flaskerne
- ordninger for udvidet producentansvar til dækning af omkostningerne til fjernelse af affald, som finder anvendelse på produkter som f.eks. tobaksfiltre og fiskeredskaber
- foranstaltninger med henblik på at reducere plastaffald fra skibe såsom indførelse af et fast gebyr for affald fra skibe
- forbedrede indberetningsforpligtelser for tabte fiskeredskaber og forpligtelser til mærkning og kontrol af fiskeredskaber til rekreativt fiskeri.

### 3 FREMSKYNDELSE AF OMSTILLINGEN

#### 3.1 Innovation og investeringer

For at fremskynde omstillingen til cirkulær økonomi er det nødvendigt at investere<sup>58</sup> i innovation og yde støtte til tilpasning af industrigrundlaget. I perioden 2016-2020 har Kommissionen øget indsatsen på begge områder og ydet et samlet beløb på mere end 10 mia. EUR i form af offentlig støtte til omstillingen. Dette omfatter følgende:

- 1,4 mia. EUR fra Horisont 2020 indtil 2018 (på områder såsom bæredygtige forarbejdningsindustrier, affaldshåndtering og ressourceforvaltning,

<sup>54</sup> COM(2018) 340 final 2018/0172 (COD), En foreløbig politisk aftale blev indgået den 19. december 2018: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6867\\_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_da.htm)

<sup>55</sup> COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD).

<sup>56</sup> Plastbestik, tallerkener, rørepinde til drikkevarer, ballonholdere, sugerør, beholdere til fødevarer og drikkevarer og bægre til drikkevarer fremstillet af ekspanderet polystyren/ekspanderet polystyren og vatpinde fremstillet af plast.

<sup>57</sup> Hygiejneartikler, vådservietter, bægre til drikkevarer og tobaksvarer med filtre.

<sup>58</sup> I henhold til rapporten "Achieving Growth Within" (der er udarbejdet af SYSTEMIQ i samarbejde med Ellen MacArthur Foundation) anslås investeringskløften til 320 mia. EUR i 2025.

fremstillingssystemer i lukkede kredsløb eller cirkulær bioøkonomi), hvoraf 350 mio. EUR er afsat til at integrere plast i den cirkulære økonomi. Kommissionen har offentliggjort en fortegnelse<sup>59</sup> over projekter, der er relevante for den cirkulære økonomi, og som finansieres under Horisont 2020 mellem 2016 og 2018.

- Mindst 7,1 mia. EUR fra samhørighedspolitikken (1,8 mia. EUR til udnyttelse af økoinnovative teknologier blandt SMV'er og 5,3 mia. EUR til støtte for gennemførelsen af EU's affaldslovgivning). Endvidere er der betydelig støtte til rådighed via intelligent specialisering til markedsdrevet innovation og udbredelse.
- 2,1 mia. EUR gennem finansieringsfaciliteter som f.eks. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer og InnovFin.
- Mindst 100 mio. EUR er blevet investeret gennem LIFE i mere end 80 projekter, der bidrager til en cirkulær økonomi.

For at fremme yderligere investeringer har finansieringsplatformen for den cirkulære økonomi udarbejdet anbefalinger<sup>60</sup> til forbedring af rentabiliteten af projekter inden for den cirkulære økonomi, koordinering af finansieringsaktiviteter og udveksling af god praksis<sup>61</sup>. Platformen vil samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank om ydelse af finansiel bistand og udnyttelse af synergier med handlingsplanen for finansiering af bæredygtig vækst<sup>62</sup>.

Ud over at finansiere omstillingen har Kommissionen også taget fat på lovgivningsmæssige forhindringer, der kan hæmme den cirkulære innovation, med to pilotprojekter inden for rammerne af innovationsaftaler, der blev lanceret i 2016<sup>63</sup>. På grundlag af erfaringerne fra disse to pilotprojekter overvejer Kommissionen nu at afprøve metoden i andre sektorer.

Cirkularitet bør fortsat være en søjle i samhørighedspolitikken i programmeringsperioden 2021-2027. Kommissionens forslag til en ny europæisk fond for regionaludvikling og samhørighedsfond<sup>64</sup> tillægger den cirkulære økonomi en vigtig rolle i EU's bestræbelser på at opnå et grønnere og mere intelligent Europa og udelukker investeringer i deponeringsanlæg og anlæg til behandling af restaffald i overensstemmelse med affaldshierarkiet.

### 3.2 Et stærkt engagement fra interessenternes side

Inddragelse af interessenter er afgørende for omstillingen. Den systemiske tilgang i handlingsplanen har givet de offentlige myndigheder, de økonomiske aktører og civilsamfundet en ramme, der kan kopieres med henblik på at fremme partnerskaber på tværs af sektorer og værdikæder.

EU's foranstaltninger har givet anledning til nationale debatter om cirkulær økonomi, og et flertal af medlemsstaterne har indført eller er i færd med at indføre nationale strategier for overgangen til en cirkulær økonomi. Disse rammer kopieres ofte på regionalt og lokalt plan, hvilket bringer den cirkulære økonomi tættere på borgerne og virksomhederne. Kommissionens rolle med hensyn til at fremme denne systemiske tilgang og sætte den

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

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy_en)

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

<sup>62</sup> COM(2018) 97.

<sup>63</sup> De to aftaler omfatter anaerob membranteknologi til genbrug af spildevand i landbruget og genbrug af udtjente fremdriftsbatterier til stationær energilagring. [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers\\_da](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_da).

<sup>64</sup> COM/2018/372 final – 2018/0197 (COD).

cirkulære økonomi på europæiske og internationale dagsordener blev også anerkendt på Det Verdensøkonomiske Forum i 2019, hvor Kommissionen modtog Circulars-prisen<sup>65</sup> i kategorien den offentlige sektor.

Den europæiske interessentplatform om cirkulær økonomi samler en lang række netværk og initiativer vedrørende den cirkulære økonomi. Den fungerer som multiplikator for bedste praksis i den offentlige og den private sektor. I det første år af sit virke<sup>66</sup> indsamlede og formidlede platformen over 300 eksempler på bedste praksis, strategier og rapporter.

Interessenterne er drivkraften bag omstillingen i forskellige sektorer. Industriens engagement har f.eks. ført til vedtagelse af EU's protokol og retningslinjer om bygge- og nedrivningsaffald<sup>67</sup> med det endelige mål at øge tilliden til affaldshåndteringsprocessen og kvaliteten af genanvendte materialer i sektoren. Desuden har virksomhederne forpligtet sig til at forbedre bygningers ressourceeffektivitet og er ved at teste Level(s)<sup>68</sup>, der er det første sæt indikatorer til måling af bæredygtigheden i sektoren, i mere end 130 projekter i Europa.

På samme måde samarbejder centrale aktører fra den offentlige og den private sektor langs fødevareræddikæden i EU's platform om fødevarerub og madspild for at fremskynde EU's fremskridt hen imod målet for bæredygtig udvikling om at halvere madspildet pr. indbygger senest i 2030. Platformen har gjort det muligt for Kommissionen at gøre vigtige fremskridt med gennemførelsen af foranstaltninger til forebyggelse af madspild, herunder retningslinjer, der skal lette fødevarerub, udvikling af metoder til måling af fødevarerub og forbedring af datomærkningspraksis.

Interessenterne eksporterer også omstillingen til lande uden for Europa. Europæiske virksomheder deltager regelmæssigt i fælles missioner inden for rammerne af den cirkulære økonomi<sup>69</sup>, hvilket styrker båndene mellem de europæiske institutioner, NGO'er, virksomheder og relevante interessenter i tredjelande.

#### 4 TILBAGEVÆRENDE UDFORDRINGER

Den cirkulære økonomi er nu en irreversibel, global megatrend. Der skal dog stadig gøres en stor indsats for at optrappe indsatsen på EU-plan og globalt plan, lukke kredsløbet fuldt ud og udnytte den konkurrencefordel, det giver EU's virksomheder. Samspillet med interessenterne indebærer, at områder, der ikke er omfattet af handlingsplanen, kunne blive undersøgt med henblik på at gennemføre den cirkulære dagsorden.

Hvis EU vil bevare sin førerposition inden for design og fremstilling af cirkulære produkter og tjenester og styrke forbrugerne, så de tillægger sig en mere bæredygtig livsstil, er der behov for nye tiltag. Som foreslået i oplægget På vej mod et bæredygtigt Europa i 2030<sup>70</sup> bør den cirkulære økonomi gøres til rygraden i EU's industristrategi, hvilket vil muliggøre cirkularitet på nye områder og i nye sektorer, ligesom livscyklusvurderinger for produkter bør blive en norm, og rammen for miljøvenligt design bør udvides så meget som muligt. Det arbejde, der startede med kemikalier, et ugiftigt miljø, miljømærkning og miljøinnovation, behov for kritiske råmaterialer og gødningsstoffer, skal fremskyndes, hvis EU skal udnytte de

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

<sup>66</sup> [https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp\\_annual\\_report\\_2018.pdf](https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp_annual_report_2018.pdf)

<sup>67</sup> [https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0\\_da](https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0_da)

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

<sup>69</sup> Missioner inden for rammerne af den cirkulære økonomi i Chile og Kina (2016), Sydafrika og Colombia (2017), Japan og Indonesien og Indien (2018).

<sup>70</sup> COM(2019) 22.

fulde fordele ved overgangen til en cirkulær økonomi. Desuden bør forbrugerne styrkes, så de kan træffe informerede valg, og den offentlige sektors indsats bør intensiveres gennem bæredygtige offentlige udbud.

Med støtte fra Kommissionen skal medlemsstaterne, navnlig i regioner, der er udpeget som værende i fare for ikke at leve op til 2020-genanvendelsesmålene, eller som står over for særlige udfordringer<sup>71</sup>, og virksomhederne øge deres bestræbelser på at gennemføre den reviderede affaldslovgivning og udvikle markeder for sekundære råstoffer. Målet er at sikre, at materialer, der føres tilbage til økonomien, er omkostningseffektive og sikre for borgerne og miljøet.

EU bør også fortsat støtte forskning, innovation og investeringer i de prioriterede sektorer, der er udpeget<sup>72</sup> i handlingsplanen. Med udgangspunkt i eksemplet med EU-strategien for plast i en cirkulær økonomi kunne mange andre sektorer med stor indvirkning på miljøet og potentiale til cirkularitet, f.eks. IT, elektronik, mobilitet, det byggede miljø, minedrift, møbler, fødevarer og drikkevarer eller tekstiler, drage fordel af en lignende holistisk tilgang for at blive cirkulær. Det fulde potentiale i EU's indre marked er endnu ikke blevet udnyttet i nogen af disse<sup>73</sup>.

Gennemførelsen af den nyligt opdaterede bioøkonomistrategi<sup>74</sup> og den reviderede ramme for vedvarende energi<sup>75</sup> vil være yderligere skridt i retning af at anvende biologiske ressourcer på en cirkulær måde, idet der tages hensyn til de økologiske grænser og bidrages til at standse tabet af biodiversitet.

Som det fremgår af den strategiske langsigtede vision for en blomstrende, moderne, konkurrencedygtig og klimaneutral økonomi inden 2050<sup>76</sup>, bør omstillingen til en cirkulær økonomi og en klimaneutral økonomi videreføres under ét med udgangspunkt i en stærk industriel ambition og under udnyttelse af EU-virksomhedernes pionerfordel på disse områder<sup>77</sup>. Nye cirkulære forretningsmodeller, genanvendelse, energi- og materialeeffektivitet og nye forbrugsmønstre har et betydeligt potentiale til at nedbringe de globale drivhusgasemissioner. Fremme af denne fælles tilgang i virksomheder, herunder SMV'er, og lokalsamfund kan samtidig mindske produktionsomkostningerne og understøtte nye former for samspil mellem virksomheder såsom industriel symbiose. Desuden vil cirkularitet og bæredygtighed i forbindelse med indkøb, anvendelse og behandling af råstoffer (navnlig kritiske råstoffer) være afgørende for at sikre den nødvendige forsyningssikkerhed, lige vilkår for industrielle konkurrenter og EU's globale førerposition inden for frembringelse af centrale støtteteknologier og lavemissionsteknologier.

Kunstig intelligens og digitalisering<sup>78</sup> har potentiale til at optimere energi- og ressourceforbruget og stille oplysninger til rådighed til støtte for cirkulære forretningsmodeller og ansvarlige forbrugsvalg. En cirkulær digital økonomi skal imidlertid have en positiv nettoindvirkning på ressourcerne og håndtere væsentlig udfordringer, herunder risikoen for at give næring til ikkebæredygtige forbrugsmønstre, afkorte intelligente

---

<sup>71</sup> For at fremskynde udviklingen af den cirkulære økonomi skal der også sættes særligt fokus på regioner med særlige karakteristika, der medfører betydelige miljø- og ressourcemæssige udfordringer, f.eks. på øer eller regionerne i EU's yderste periferi.

<sup>72</sup> Plast, madspild, kritiske råstoffer, bygge- og nedrivningsaffald og biobaserede produkter.

<sup>73</sup> COM(2018) 772.

<sup>74</sup> COM(2018) 673 final

<sup>75</sup> Direktiv 2018/2001 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82).

<sup>76</sup> COM(2018) 773 final.

<sup>77</sup> COM(2017) 479 final: Investering i en intelligent, innovativ og bæredygtig industri – En ny strategi for Unionens industripolitik.

<sup>78</sup> COM(2015) 192 final – En strategi for et digitalt indre marked i EU.

produkters holdbarhed og gå på kompromis med sikkerheden i forbindelse med følsomme forretningsdata.

Frem for alt styrker den cirkulære økonomi den sociale og territoriale samhørighed og fremmer en afbalanceret fordeling af job, der opfylder sundheds- og sikkerhedsstandarderne, hvilket vil gøre det muligt at skabe retfærdig og bæredygtig vækst.

## **5 KONKLUSIONER**

Gennemførelsen af handlingsplanen for den cirkulære økonomi har fremskyndet omstillingen til en cirkulær økonomi i Europa. Samtidig kan en stærkere fælles vision for den cirkulære økonomi kun sætte skub i de igangværende bestræbelser på at modernisere EU's industrigrundlag for at sikre konkurrencefordelen på verdensplan og bevare og genoprette EU's naturkapital.

Disse elementer og vellykkede tiltag under handlingsplanen som beskrevet i denne rapport kan bidrage til EU-institutionernes, medlemsstaternes, virksomhedernes og arbejdsmarksparternes fremtidige arbejde.