

Bruselj, 2.12.2015
COM(2015) 614 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo

Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo

Uvod

Prehod na bolj krožno gospodarstvo, kjer se vrednost izdelkov, surovin in virov ohranja čim dalje v gospodarstvu, ustvarjanje odpadkov pa se čim bolj zmanjša, je ključni prispevek EU k prizadevanjem za razvoj trajnostnega, nizkoogljičnega in konkurenčnega gospodarstva, učinkovitega z viri. Takšen prehod pomeni priložnost za preobrazbo našega gospodarstva ter ustvarjanje novih in trajnostnih konkurenčnih prednosti za Evropo.

Krožno gospodarstvo bo okrepilo konkurenčnost EU z zaščito podjetij pred redkostjo virov in nestanovitnimi cenami ter pomagalo ustvarjati nove poslovne priložnosti in inovativne ter učinkovitejše načine proizvodnje in potrošnje. Ustvarilo bo lokalna delovna mesta na vseh spretnostnih ravneh ter priložnosti za družbeno vključenost in kohezijo. Hkrati bo prihranilo energijo in pomagalo preprečiti nepovratno škodo zaradi porabe virov s hitrostjo, ki presega zmogljivost Zemlje, da jih obnovi z vidika podnebja in biotske raznovrstnosti ter onesnaževanja zraka, tal in vode. Nedavno poročilo izpostavlja tudi širše koristi krožnega gospodarstva¹, vključno z zniževanjem sedanjih ravni emisij ogljikovega dioksida. Ukrepanje za krožno gospodarstvo je zato tesno povezano s ključnimi prednostnimi nalogami EU, vključno z delovnimi mesti in rastjo, naložbeno agendo, podnebjem in energijo, socialno agendo in industrijskimi inovacijami, in globalnimi prizadevanji z trajnostni razvoj.

Gospodarski subjekti, kot so podjetja in potrošniki, so ključni pri usmerjanju tega procesa. Lokalni, regionalni in nacionalni organi omogočajo prehod, vendar ima EU tudi ključno vlogo pri tem, da jo podpira. Cilj je zagotoviti vzpostavitev ustreznega regulatornega okvira za razvoj krožnega gospodarstva na enotnem trgu ter gospodarskim subjektom in družbi poslati jasne signale o poti naprej, kar zadeva dolgoročne cilje v zvezi z odpadki, kakor tudi konkreten, širok in ambiciozen nabor ukrepov, ki jih je treba sprejeti pred letom 2020. Ukrepanje na ravni EU bo spodbudilo naložbe in ustvarilo enake konkurenčne pogoje, odstranilo ovire, ki izvirajo iz Evropske zakonodaje ali neustreznega izvrševanja, poglobilo enotni trg ter zagotovilo ugodne pogoje za inovacije in vključitev vseh deležnikov.

Zakonodajni predlogi o odpadkih, sprejeti skupaj s tem akcijskim načrtom, vključujejo dolgoročne cilje za zmanjšanje odlaganja na odlagališča in povečanje priprave za ponovno uporabo in recikliranje ključnih tokov odpadkov, kot so komunalni odpadki in odpadna embalaža. Cilji bi morali voditi države članice k postopnemu doseganju na ravni iz najboljših praks in spodbuditi potrebne naložbe v ravnanje z odpadki. Dodatni ukrepi so predlagani za to, da izvajanje postane bolj jasno in enostavno, se podprejo ekonomske spodbude in izboljšajo sheme za razširjeno odgovornost proizvajalcev.

¹ *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, poročilo Ellen MacArthur Foundation, the McKinsey Centre for Business and Environment in Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), junij 2015.

S spodbujanjem trajnostnih aktivnosti v ključnih sektorjih in novih poslovnih priložnosti bi načrt pomagal sprostiti potencial za rast in delovna mesta v krožnem gospodarstvu. Vključuje celostne zaveze za okoljsko primerno zasnovo, razvoj strateških pristopov k plastiki in kemikalijam, pomembno pobudo za financiranje inovativnih projektov v okviru raziskovalnega programa EU Obzorje 2020 ter usmerjene ukrepe na področjih, kot so plastika, živilski odpadki, gradbeništvo, kritične surovine, industrijski in rudarski odpadki, potrošnja in javna naročila. Sledili bodo drugi zakonodajni predlogi v zvezi z gnojili in ponovno uporabo vode. Vključeni so tudi horizontalni podporni ukrepi na področjih kot so inovacije in naložbe, da se spodbudi prehod na krožno gospodarstvo. Predlagani ukrepi podpirajo krožno gospodarstvo na vsakem koraku vrednostne verige – od proizvodnje do potrošnje, popravila in ponovne izdelave, ravnanja z odpadki ter sekundarnih surovin, ki so vrnjene v gospodarstvo. Ukrepi se bodo predlagali v skladu z načeli boljše priprave zakonodaje in bodo zajeti v ustrezna posvetovanja ter presojo vplivov.

Akcijski načrt se osredotoča na ukrepanje na ravni EU z visoko dodano vrednostjo. Vendar bo uresničitev krožnega gospodarstva zahtevala dolgoročno angažiranje na vseh ravneh, od držav članic, regij in mest, do podjetij in državljanov. Države članice se poziva, da v celoti sodelujejo v ukrepih EU ter jih vključijo v nacionalne ukrepe in jih z njimi dopolnijo. Krožno gospodarstvo se bo moralo razviti tudi globalno. Povečana skladnost politik pri notranjih in zunanjih ukrepih EU na tem področju bo omogočila njihovo vzajemno krepitev in bo bistvenega pomena za izvajanje globalnih zavez, sprejetih s strani Unije in držav članic EU, zlasti v okviru agende Združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030 in zavezništva G7 za učinkovito rabo virov. Ta akcijski načrt bo koristen za doseganje ciljev trajnostnega razvoja do leta 2030, zlasti cilja 12 za zagotavljanje trajnostnih vzorcev potrošnje in proizvodnje.

1. Proizvodnja

Krožno gospodarstvo se začne na samem začetku življenjske dobe izdelka. Tako faza zasnove kot proizvodni procesi imajo učinek na pridobivanje virov in njihovo uporabo ter ustvarjanje odpadkov med življenjsko dobo izdelka.

1.1. Zasnova izdelkov

Boljša zasnova lahko izdelke naredi bolj trajne ali lažje za popravilo, nadgradnjo ali ponovno izdelavo. Podjetjem za recikliranje lahko pomaga pri razgradnji izdelkov, da se pridobijo dragocene surovine in sestavni deli. Na splošno lahko pomaga pri ohranjanju dragocenih virov. Vendar se zdi, da obstoječi tržni signali niso zadostni, da bi se to zgodilo, zlasti ker interesi proizvajalcev, porabnikov in podjetij za recikliranje niso usklajeni. Zato je nujno, da se zagotovijo spodbude za izboljšanje zasnove izdelkov, hkrati pa se ohrani enotni trg in konkurenca ter omogočajo inovacije.

V tem okviru so še zlasti pomembni električni in elektronski izdelki. Njihova popravljivost je lahko pomembna za potrošnike, vsebujejo pa lahko dragocene materiale, ki bi se morali lažje reciklirati (npr. redke zemlje v elektronski napravah). Da bi se spodbudila boljša zasnova teh izdelkov, bo Komisija poudarila vidike krožnega gospodarstva v prihodnjih zahtevah za zasnovo izdelkov v okviru direktive za okoljsko primerno zasnovo², katere cilj je izboljšati učinkovitost in okoljske učinkovitosti izdelkov, povezanih z energijo. Do sedaj so bile zahteve za okoljsko primerno zasnovo usmerjene predvsem v energijsko učinkovitost³; v prihodnosti bodo zadeve, kot so popravljivost, trajnost, nadgradljivost, možnost recikliranja ali določitev določenih surovin ali snovi sistematično pregledane. Komisija bo v novih delovnih načrtih in pregledih analizirala te zadeve od izdelka do izdelka, ob upoštevanju posebnosti in izzivov različnih izdelkov (kot so inovacijski cikli) in v tesnem sodelovanju z zadevnimi deležniki.

V prvem koraku in v okviru direktive za okoljsko primerno zasnovo je Komisija razvila in bo v kratkem državam članicam predlagala zavezujoče zahteve za zasnovo izdelkov in trženje, da se poenostavi in poveča varnost razgradnje, ponovne uporabe in recikliranja elektronskih prikazovalnikov (npr. ploskih računalniških ali televizijskih zaslonov).

Komisija tudi predlaga, da se spodbudi boljša zasnova izdelkov z razlikovanjem finančnega prispevka, ki ga proizvajalci plačajo v okviru sheme za razširjeno odgovornost proizvajalcev na podlagi stroškov ob koncu življenjske dobe njihovih izdelkov. To bi moralo ustvariti neposredne ekonomske spodbude za zasnovo izdelkov, ki jih je lažje reciklirati ali ponovno uporabiti.

Komisija bo tudi preučila možnosti in ukrepe za bolj skladen politični okvir za različne sklope dela na politiki izdelkov EU⁴, in sicer z vidika njihovega prispevka h krožnemu gospodarstvu.

– Komisija bo ustrezno spodbujala popravljivost, nadgradljivost, trajnost in možnost recikliranja izdelkov, in sicer z razvojem zahtev za izdelke, ki so pomembne za krožno gospodarstvo, v prihodnjem delu v okviru direktive za okoljsko primerno zasnovo in upoštevala posebnosti različnih skupin izdelkov. V delovnem načrtu za okoljsko primerno zasnovo za obdobje 2015–2017 bo predstavljeno, kako se bo to izvajalo. Komisija bo kmalu predlagala zahteve za okoljsko primerno zasnovo elektronskih prikazovalnikov.

– Z določbami o razširjeni odgovornosti proizvajalcev revidirani zakonodajni predlogi o odpadkih ekonomske ustvarjajo spodbude za boljšo zasnovo izdelkov.

– Komisija bo preučila možnosti in ukrepe za bolj skladen politični okvir za različne sklope dela na politiki izdelkov, in sicer z vidika njihovega prispevka h krožnemu gospodarstvu.

1.2. Proizvodni procesi

² Direktiva 2009/125/ES. Ta direktiva obsega vse izdelke, povezane z energijo.

³ Ocenjuje se, da bo direktiva za okoljsko primerno zasnovo skupaj z veljavnimi ukrepi za označevanje z energijskimi nalepkami prihranila 175 Mtoe primarne energije do leta 2020.

⁴ Npr. okoljsko primerna zasnova, označevanje z energijskimi nalepkami, znak za okolje, zeleno javno naročanje in druga pomembna zakonodaja v zvezi z izdelki.

Tudi v primeru izdelkov ali materialov, zasnovanih na pameten način, lahko neučinkovita uporaba virov v proizvodnih procesih vodi k izgubljenim poslovnim priložnostim in znatnim količinam odpadkov.

Primarne surovine, vključno z obnovljivimi materiali, bodo še naprej igrale pomembno vlogo v proizvodnih procesih, tudi v krožnem gospodarstvu. V tem smislu je treba posvetiti pozornost vplivom njihove proizvodnje na okolje in družbo, tako v EU kot v državah izven EU. Komisija zato spodbuja trajnostno pridobivanje surovin na svetovni ravni, na primer s političnimi dialogi, partnerstvi, trgovino⁵ in razvojno politiko. Industrija igra ključno vlogo pri sprejemanju posebnih zavez za trajnostno pridobivanje surovin in sodelovanje vzdolž vrednostnih verig.

Vsak industrijski sektor je drugačen z vidika uporabe virov, ustvarjanja odpadkov in ravnanja z njimi. Zato bo Komisija z referenčnimi dokumenti o najboljših razpoložljivih tehnikah (BREF) še naprej spodbujala najboljše prakse v mnogih industrijskih sektorjih, ki jih morajo države članice upoštevati pri izdaji dovoljenj za industrijske obrate, spodbujala pa bo tudi najboljše prakse na področju rudarskih odpadkov. Z ustanovitvijo Evropskega centra odličnosti za učinkovito rabo virov Komisija pomaga tudi MSP, da izkoristijo poslovne priložnosti zaradi bolj učinkovite rabe virov⁶. Primera ukrepov na tem področju sta olajšanje zamenjave problematičnih kemikalij ali podpora MSP pri dostopanju do inovativnih tehnologij⁷. Podjetja, zlasti MSP, bi lahko imela koristi od izboljšane učinkovitosti in uvedbe sistema EU za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS)⁸ ter pilotnega programa preverjanja okoljskih tehnologij (ETV)⁹.

Poleg tega je pomembno spodbujati inovativne industrijske procese. Na primer industrijska simbioza omogoča, da odpadki ali stranski proizvodi ene industrije postanejo vhodni material za drugo industrijo. V revidiranih zakonodajnih predlogih o odpadkih Komisija predlaga elemente za spodbujanje te prakse in bo vključila države članice, da pomagajo zagotoviti skupno razumevanje pravil v zvezi s stranskimi proizvodi. Ponovna uporaba plinastih izpustov¹⁰ je še en primer inovativnega procesa. Ponovna izdelava¹¹ je drugo področje z velikim potencialom: v določenih industrijah, kot je avtomobilska industrija ali strojegradnja, je že ustaljena praksa, vendar bi se lahko uporabila tudi v drugih sektorjih. EU podpira takšen obetaven razvoj z raziskovalnim in inovativnim programom financiranja, Obzorjem 2020¹² in skladi kohezijske politike¹³.

⁵ Zlasti strategija „Trgovina za vse“, sprejeta oktobra 2015.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

⁷ Da se olajša dostop MSP do tehnoloških storitvenih središč na področju ključnih omogočitvenih tehnologij.

⁸ Ob tekočem preverjanju ustreznosti.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/etv/etv_preprog.htm

¹⁰ Zlasti CO₂.

¹¹ Več korakov izdelave na koncu življenjske dobe sestavnega dela ali izdelka, da so njegove značilnosti ponovno kot pri novem ali boljše, dodana pa je ustrezna garancija.

¹² Razpis za tovarne prihodnosti 2014, razpis za industrijsko simbiozo 2014.

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/sl/information/legislation/guidance/

– Komisija bo v referenčne dokumente o najboljših razpoložljivih tehnikah (BREF) vključila smernice za najboljše prakse ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov v industrijskih sektorjih¹⁴

ter izdala smernice za in spodbujala najboljše prakse na področju rudarskih odpadkov.

– Komisija predlaga (v revidiranih zakonodajnih predlogih o odpadkih) pojasnitev pravil za stranske proizvode, da spodbudi industrijsko simbiozo in pomaga ustvariti enake konkurenčne pogoje v celotni EU.

2. Potrošnja

Izbire milijonov potrošnikov lahko podprejo ali ovirajo krožno gospodarstvo. Do teh izbir pride na podlagi informacij, do katerih imajo potrošniki dostop, izbora in cen obstoječih izdelkov ter regulativnega okvira. Ta faza je tudi ključna za preprečevanje in zmanjšanje nastajanja gospodinjskih odpadkov.

Ker so soočeni z obilico oznak ali okoljskih trditev, imajo potrošniki v EU pogosto težave pri razlikovanju med izdelki in zaupanju razpoložljivim informacijam. Ni nujno, da zelene trditve vedno izpolnijo pravne zahteve za zanesljivost, natančnost in jasnost¹⁵. Komisija sodeluje z deležniki za izboljšanje verodostojnosti zelenih trditev in bo zagotovila boljše izvrševanje veljavnih pravil, med drugim s posodobljenimi smernicami v zvezi z nepoštenimi trgovskimi praksami¹⁶. Preizkuša okoljski odtis izdelkov¹⁷, ki je metoda za merjenje okoljske učinkovitosti, preučila pa bo tudi njegovo uporabo za merjenje ali posredovanje okoljskih informacij. Prostovoljni znak za okolje EU označuje izdelke, ki imajo v svojem življenjskem ciklu zmanjšan vpliv na okolje. Komisija bo preučila, kako izboljšati njegovo učinkovitost in prispevek h krožnemu gospodarstvu¹⁸.

Na začetku tega leta je Komisija predlagala izboljšan sistem označevanja z nalepkami za energijsko učinkovitost gospodinjskih aparatov in drugih izdelkov, povezanih z energijo, ki bo potrošnikom pomagal pri izbiri najučinkovitejših izdelkov¹⁹. Predlagani sistem bo tudi dopuščal prikaz informacij potrošnikom o okoljski učinkovitosti, vključno s trajnostjo, izdelkov, povezanih z energijo²⁰.

Cena je ključni dejavnik, ki vpliva na odločitev o nakupu, tako v vrednostni verigi kot za končnega potrošnika. Države članice se zato spodbuja, da zagotovijo spodbude in uporabijo ekonomske instrumente, kot je obdavčitev, da se zagotovi, da cene izdelkov bolje odražajo okoljske stroške. Dejavniki, povezani z garancijami, kot je zakonsko predpisana veljavnost

¹⁴ To bo potekalo skupaj z rednimi načrtovanimi pregledi BREF.

¹⁵ Glej potrošniško študijo trga o okoljskih trditvah za neživilske izdelke:

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

¹⁶ V okviru Direktive 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov.

¹⁷ COM(2013) 196 final. Trenutno se preskuša v pilotnih projektih. Glede na pilotne rezultate bo Komisija preučila nadaljnjo uporabo metodologije za okoljski odtis izdelkov.

¹⁸ Ob tekočem preverjanju ustreznosti.

¹⁹ COM(2015) 341.

²⁰ Na podlagi podatkov, ki jih lahko izmerijo organi za tržni nadzor, in brez znatnih negativnih učinkov na jasno razumljivost in uspešnost nalepke v razmerju do potrošnikov.

garancije in obrnjeno dokazno breme²¹, so tudi pomembni z vidika potrošnikov, saj jih lahko zaščitijo pred pomanjkljivimi izdelki ter prispevajo k trajnosti in popravljivosti izdelkov, kar preprečuje, da se odvržejo. V EU obstaja dveletna zakonsko predpisana veljavnost garancije za fizično blago, vendar se pri njenem izvajanju še vedno pojavljajo težave. Komisija bo takšne vidike obravnavala, zlasti v okviru prihajajočega predloga za spletno prodajo blaga. Preučila bo tudi ključne dele zakonodaje o varstvu potrošnikov in razmislila o morebitnih izboljšavah²².

Ko je izdelek kupljen, se njegova življenjska doba lahko podaljša s ponovno uporabo in popravilom, s čimer se izognemo odpadkom. Sektorji, ki se ukvarjajo s ponovno uporabo in recikliranjem, so delovno intenzivni in s tem prispevajo k agendi EU za delovna mesta in socialni agendi. Trenutno določenih izdelkov ni možno popraviti zaradi njihove zasnove ali ker rezervni deli ali informacije o popravilu niso na voljo. Prihodnje delo na okoljsko primerni zasnovi izdelkov (glej oddelek 1.1) bo pomagalo narediti izdelke bolj trajnostne in lažje za popravilo: zlasti se bodo upoštevale zahteve v zvezi z razpoložljivostjo rezervnih delov in informacije o popravilu (npr. spletni priročniki za popravilo), vključno s preučitvijo možnosti horizontalnih zahtev v zvezi z določbami za informacije o popravilu. Uporabno življenjsko dobo izdelkov lahko omejijo tudi prakse načrtovanega zastaranja. Z neodvisnim programom preskušanja bo Komisija pričela z delom za odkrivanje takšnih praks in načine njihove obravnave. Poleg tega revidirani zakonodajni predlogi o odpadkih vključujejo nove določbe, da se pospešijo dejavnosti priprave za ponovno uporabo. Pomembno vlogo pri spodbujanju ponovne uporabe in popravil igrajo tudi države članice ter regionalne in lokalne oblasti, ki so že sprejele določene pobude na tem področju.

Sprejmejo se lahko tudi drugi ukrepi za zmanjšanje količin gospodinjskih odpadkov. To je pogosto bolj učinkovito na nacionalni in lokalni ravni, kjer se to lahko bolje ciljno obravnava: kot posebej učinkovite so se izkazale kampanje za ozaveščanje in ekonomske spodbude²³. Komisija spodbuja preprečevanje nastajanja odpadkov in ponovno uporabo z izmenjavo informacij in najboljših praks ter z zagotavljanjem financiranja iz skladov kohezijske politike za projekte na lokalni in regionalni ravni, vključno z medregionalnim sodelovanjem.

Inovativne oblike potrošnje lahko tudi podprejo razvoj krožnega gospodarstva, npr. souporaba izdelkov ali infrastrukture (ekonomija delitve), uporaba storitev namesto izdelkov ali uporaba IT ali digitalnih platform. Te nove oblike potrošnje pogosto razvijejo podjetja ali državljani ter se spodbujajo na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Komisija te nove modele poslovanja in potrošnje podpira z Obzorjem 2020 in financiranjem iz skladov kohezijske politike (glej tudi oddelek 6). Kot je bilo najavljeno v strategiji za enotni trg²⁴, bo razvila tudi evropsko agendo za ekonomijo delitve.

²¹ Na podlagi Direktive 99/44/ES mora prodajalec v prvih šestih mesecih po dobavi dokazati, da ob dobavi blaga ni bilo neskladnosti s pogodbo. Posledično dokazno breme nosi kupec.

²² V okviru preverjanja ustreznosti zakonodaje o varstvu potrošnikov, napovedane v delovnem programu Komisije za leto 2015 (COM(2014) 910 final – Priloga 3).

²³ Kot so sheme spodbud za občine ali sheme „odvrzi in plačaj“, kjer npr. gospodinjstva plačajo glede na količino odpadkov, ki jih odvržejo in se ne morejo reciklirati.

²⁴ COM(2015) 550.

Javna naročila pomenijo velik delež evropske potrošnje (skoraj 20% BDP EU). Zato lahko v krožnem gospodarstvu igrajo pomembno vlogo, Komisija pa bo to vlogo spodbujala z ukrepi v zelenem javnem naročanju²⁵, kjer se merila razvijejo na ravni EU, javni organi pa jih nato uporabljajo prostovoljno. Prvič, Komisija bo zagotovila, da bo v prihodnosti pri oblikovanju ali reviziji meril poseben poudarek namenjen vidikom, pomembnim za krožno gospodarstvo, kot sta trajnost in popravljivost. Drugič, podpirala bo večjo uporabo teh meril s strani javnih organov²⁶ in preučila, kako bi se zeleno javno naročanje lahko uporabilo širše v EU, zlasti za izdelke ali trge, ki so zelo pomembni za krožno gospodarstvo. Tretjič, Komisija bo vodila z zgledom, in sicer tako, da bo zagotovila, da se zeleno javno naročanje pri njenih naročilih uporablja čim bolj obširno ter da se okrepi njegova uporaba pri izkoriščanju finančnih sredstev EU.

- *Komisija bo še posebej preučila sorazmerne zahteve glede trajnosti in razpoložljivosti informacij o popravilu in rezervnih delih pri svojem delu na okoljsko primerni zasnovi, kot tudi informacije o trajnosti v prihodnjih ukrepih za označevanje z energijskimi nalepkami.*
- *V revidiranih zakonodajnih predlogih o odpadkih Komisija predlaga nova pravila, ki bodo spodbudila ponovno uporabo.*
- *Komisija bo izboljšala uporabo garancij za stvarne izdelke, preučila možnosti za izboljšave in se lotila neresničnih okoljskih trditev.*
- *Komisija bo pripravila neodvisen program preskušanja v okviru Obzorja 2020 za pomoč pri opredelitvi zadev, povezanih z morebitnim načrtovanjem zastaranjem. To delo bo vključilo zadevne deležnike, kot je ustrezno.*
- *Komisija bo sprejela ukrepe za zeleno javno naročanje, in sicer s spodbujanjem vidikov krožnega gospodarstva v novih ali revidiranih merilih, podpiranjem širše uporabe zelenega javnega naročanja in vodenjem z zgledom pri lastnih naročilih in financiranju s sredstvi EU.*

3. Ravnanje z odpadki

Ravnanje z odpadki igra pomembno vlogo v krožnem gospodarstvu: določa, kako se hierarhija ravnanja z odpadki v EU izvaja v praksi. Hierarhija ravnanja z odpadki določa prednostni vrstni red, od preprečevanja nastajanja odpadkov, priprave za ponovno uporabo, recikliranja in energijske predelave do odlaganja, npr. na odlagališča. To načelo je usmerjeno v spodbujanje možnosti, ki ustvarijo na splošno najboljše okoljske rezultate. Način, na katerega zbiramo odpadke in ravnamo z njimi, lahko bodisi zagotovi visoke stopnje recikliranja in vrnitev dragocenih surovin v gospodarstvo, bodisi vodi do neučinkovitih sistemov, kjer večina odpadkov, ki jih je možno reciklirati, konča na odlagališčih ali se sežge ob morebitnih škodljivih vplivih na okolje in občutnih gospodarskih izgubah. Da se doseže visoka stopnja materialne predelave je bistveno, da javni organi, podjetja in investitorji dobijo dolgoročne signale ter da se oblikujejo ustrezni omogočitevni pogoji na ravni EU, vključno z doslednim izvrševanjem obstoječih obveznosti. Obravnavati bi bilo treba vse odpadke, ne

²⁵ V skladu z globalnim ciljem trajnostnega razvoja za spodbujanje praks javnega naročanja, ki so trajnostne.

²⁶ Med drugim z namenskimi shemami usposabljanja.

glede na to, ali jih ustvarijo gospodinjstva, podjetja, industrija in rudarstvo (glej oddelek 1.2) ali gradbeni sektor (glej oddelek 5.4).

Danes se reciklira samo okoli 40 % odpadkov, ki jih ustvarijo gospodinjstva EU. To povprečje zakriva velike razlike med državami članicami in regijami, pri čemer delež sega vse do 80 % na nekaterih območjih, na drugih pa je pod 5 %. Komisija predstavlja nove zakonodajne predloge o odpadkih za dolgoročno vizijo povečanja recikliranja in zmanjšanja odlaganja komunalnih odpadkov na odlagališča ob upoštevanju razlik med državami članicami. Ti predlogi tudi spodbujajo večjo uporabo ekonomskih instrumentov, da se zagotovi skladnost s hierarhijo ravnanja z odpadki v EU.

Revidirani zakonodajni predlogi o odpadkih vključujejo tudi višje cilje za recikliranje odpadne embalaže²⁷, kar bo okrepilo cilje za komunalne odpadke in izboljšalo ravnanje z odpadno embalažo v trgovinskih in industrijskih sektorjih. V EU se od uvedbe vseevropskih ciljev za papirnat, stekleno, plastično, kovinsko in lesno embalažo²⁸ reciklira več odpadne embalaže (iz gospodinjstev in industrijskih/trgovinskih virov), obstaja pa potencial za še več recikliranja z gospodarskimi in okoljskimi koristmi.

Da se povišajo stopnje visokokakovostnega recikliranja, so potrebne spremembe v zbiranju in sortiranju odpadkov. Sistemi zbiranja in sortiranja se pogosto financirajo delno s shemami razširjene odgovornosti proizvajalca, kjer proizvajalci prispevajo k stroškom zbiranja in obdelave. Da bi te sheme postale bolj učinkovite, Komisija predlaga minimalne pogoje za preglednost in stroškovno učinkovitost. Države članice in regije lahko te sheme uporabijo tudi za dodatne odpadke, kot je tekstil ali pohištvo.

Revidirani predlogi o odpadkih bodo tudi obravnavali ključne zadeve v povezavi z izračunom stopenj recikliranja. To je ključno, da se zagotovi primerljiva, visokokakovostna statistika v vsej EU in poenostavi obstoječi sistem ter spodbudijo višje stopnje učinkovitega recikliranja za ločeno zbrane odpadke.

Pomembno je tudi, da se obravnavajo ovire na terenu. Pogosto so višje stopnje recikliranja omejene z upravnimi zmogljivostmi, pomanjkanjem naložb v ločeno zbiranje in infrastrukturo za recikliranje ter neučinkovito uporabo ekonomskih instrumentov (npr. dajatve za odlaganje ali sheme „odvrzi in plačaj“); ustvarjanje presežnih zmogljivosti v infrastrukturo za obdelavo ostankov odpadkov (vključno z mešanimi), je tudi velik izziv. Novi zakonodajni predlogi o odpadkih upoštevajo te ovire s kombiniranjem dolgoročnih in prehodnih ciljev z možnostjo časovnega podaljšanja za države, ki se soočajo z največjimi izzivi pri izboljšanju ločenega zbiranja in recikliranja, hkrati pa zahtevajo strategijo izvajanja, da se zagotovita napredek in pravočasna obravnava vrzeli v izvajanju. Komisija se je tudi zavezala, da bo državam članicam, ki se soočajo s težavami pri izvajanju, zagotavljala tehnično pomoč in da bo spodbujala izmenjavo najboljših praks z državami in regijami, ki so uspešno izboljšale

²⁷ V predlogu za kovine bodo uvedeni ločeni podcilji za aluminij in železne kovine.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_sl.htm

ravnanje z odpadki. Komisija je že pričela s številnimi pobudami za doseganje skladnosti, da se zagotovi boljše izvajanje zakonodaje EU o odpadkih, vključno s komunalnimi in nevarnimi odpadki ter ločenim zbiranjem in za ozaveščanje na nacionalni ravni. Tekoče tesno sodelovanje z državami članicami bo v prihodnosti nadgrajeno in bo bolje povezovalo zakonodajo o odpadkih s širšimi ukrepi za podporo krožnemu gospodarstvu.

Kohezijska politika EU igra ključno vlogo pri zapiranju naložbene vrzeli za izboljšano ravnanje z odpadki in podpori izvajanja hierarhije ravnanja z odpadki²⁹. V zadnjih dveh desetletjih so se ti skladi uporabljali širše v EU za razvoj infrastrukture za ravnanje z odpadki. Za trenutni (2014–2020) program financiranja je treba vnaprej izpolniti določene pogoje, da se zagotovi, da bodo nove naložbe v sektor odpadkov v skladu z načrti ravnanja z odpadki, ki jih pripravijo države članice, da dosežejo cilje na področju recikliranja. To pomeni, da bo financiranje novih odlagališč odobreno le v izjemnih primerih (npr. zlasti za nevarne odpadke, ki jih ni možno ponovno uporabiti) in da bo financiranje novih objektov za obdelavo ostankov odpadkov, kot je sežig ali mehansko-biološka obdelava, odobreno samo v omejenih in dobro utemeljenih primerih, kjer ni tveganja presežnih zmogljivosti in se v celoti upoštevajo cilji hierarhije ravnanja z odpadki. V celoti je predvideno, da bo ravnanju z odpadki in sedanjemu programu financiranja namenjene 5,5 milijarde EUR.

Druga ovira pri doseganju višjih stopenj recikliranja je nezakonit prevoz odpadkov, tako znotraj EU kot v države nečlanice, kar pogosto pomeni gospodarsko neoptimalno in okolju neprimerno obdelavo. Leta 2014 je bila sprejeta revidirana uredba o pošiljkah odpadkov³⁰, ki bo olajšala odkrivanje teh nezakonitih pošiljk; Komisija bo sprejela dodatne ukrepe, s katerimi bo pomagala zagotoviti njeno ustrezno izvajanje. Odpadki visoke vrednosti, kot so vozila na koncu življenjske dobe, bodo še posebej obravnavani, da se prepreči izguba surovin.

Poleg spodbujanja visokokakovostnega recikliranja v EU in drugod bo Komisija spodbujala prostovoljno certificiranje obratov za obdelavo za določene ključne vrste odpadkov (npr. elektronski odpadki in plastika).

Ko nastajanja odpadkov ni možno preprečiti ali jih ni možno reciklirati, je izkoriščanje njihove energijske vrednosti v večini primerov boljše od njihovega odlaganja, tako v okoljskem kot gospodarskem smislu. „Proizvodnja energije iz odpadkov“ je zato lahko pomembna ter ustvarja sinergije z energetske in podnebno politiko EU, vendar jo morajo usmerjati načela hierarhije ravnanja z odpadki EU. Komisija bo preučila, kako se lahko ta vloga optimira brez škodljivega vpliva na dosežene višje stopnje ponovne uporabe in recikliranja ter kako je možno najbolje izkoristiti pripadajoči energijski potencial. V ta namen bo Komisija v okviru energetske unije sprejela pobudo „proizvodnja energije iz odpadkov“.

Komisija bo skupaj s tem akcijskim načrtom sprejela revidirane zakonodajne predloge o odpadkih, ki bodo vsebovali zlasti:

²⁹ Vključno z inovativnimi pristopi.

³⁰ [Uredba \(EU\) št. 660/2014 z dne 15. maja 2014](#)

- dolgoročne cilje recikliranja za komunalne odpadke in odpadno embalažo in za zmanjšanje odlaganja;
- določbe za spodbujanje večje uporabe ekonomskih instrumentov;
- splošne določbe za sheme razširjene odgovornosti proizvajalca;
- poenostavitev in harmonizacijo opredelitev pojmov in računskih metod.

Okrepila bo delo z državami članicami za izboljšanje ravnanja z odpadki na terenu, vključno s preprečevanjem presežnih zmogljivosti za obdelavo ostankov odpadkov.

Komisija bo državam članicam in regijam pomagala pri zagotavljanju, da bodo naložbe iz kohezijske politike v sektor odpadkov podpirale cilje zakonodaje EU o odpadkih in jih bodo usmerjala načela hierarhije ravnanja z odpadki EU.

4. Od odpadkov do virov: krepitev trga sekundarnih surovin in ponovna uporaba vode

V krožnem gospodarstvu se surovine, ki jih je možno reciklirati, vrnejo v gospodarstvo kot nove surovine, s čimer se poveča zanesljivost oskrbe. S temi „sekundarnimi surovinami“ se lahko trguje, prevažati pa jih je možno kot primarne surovine iz tradicionalnih virov pridobivanja.

Trenutno sekundarne surovine še vedno pomenijo majhen delež surovin, ki se uporabijo v EU³¹. Prakse ravnanja z odpadki imajo neposreden učinek na količino in kakovost surovin, zato so ukrepi za izboljšanje teh praks nujni (glej oddelek 3). Vendar rast tega pomembnega trga in neovirano kroženje surovin omejujejo druge ovire, zato Komisija pripravlja dodatne analize o glavnih ovirah v tem smislu. Ukrepi EU na tem področju so še posebej pomembni zaradi posledic za enotni trg in povezav z obstoječo zakonodajo EU.

Ena od ovir, s katero se soočajo subjekti, ki želijo uporabiti sekundarne surovine, je negotovost v zvezi z njihovo kakovostjo. Zaradi odsotnosti standardov za celotno EU je včasih težko določiti ravni nečistoč ali ustreznost za visokostopenjsko recikliranje (npr. za plastiko). Razvoj takšnih standardov bi moral povečati zaupanje v sekundarne in reciklirane surovine ter pomagati podpreti trg. Komisija bo zato po potrebi ter v posvetovanju z zadevnimi industrijami pričela z delom na standardih kakovosti za sekundarne surovine za celotno EU. Poleg tega revidirani zakonodajni predlogi o odpadkih vzpostavljajo bolj harmonizirana pravila za določitev, kdaj se sekundarne surovine ne bi smelo več pravno obravnavati kot „odpadek“, in sicer s pojasnitvijo obstoječih pravil za „prenehanje statusa odpadka“. To bo za subjekte pomenilo več gotovosti in enake konkurenčne pogoje.

Reciklirana hranila so znatna in pomembna kategorija sekundarnih surovin, za katere je potreben razvoj standardov kakovosti. Prisotne so npr. kot organski odpadki in se lahko vrnejo v zemljo kot gnojila. Njihova trajnostna raba v kmetijstvu zmanjšuje potrebo po mineralnih gnojilih, katerih proizvodnja negativno vpliva na okolje in je odvisna od uvoza fosfatnih kamnin, ki so omejen vir. Vendar je kroženje gnojil, ki temeljijo na recikliranih

³¹ Ob nekaterih izjemah, kot je jeklo ali papir – npr. 5 % v primeru plastike.

hranilih, trenutno omejeno z dejstvom, da se pravila ter standardi kakovosti in okoljski standardi razlikujejo med državami članicami. Da bi se to stanje obravnavalo, bo Komisija predlagala revizijo uredbe EU o gnojilih. To bo vključevalo nove ukrepe, da se v celotni EU spodbudi sprejemanje organskih gnojil in gnojil iz odpadkov, s čimer se stimulira trajnostni razvoj trga EU.

Pomanjkanje vode se je v preteklih desetletjih v nekaterih delih EU še poslabšalo, kar škoduje našemu okolju in gospodarstvu. Poleg ukrepov za učinkovito porabo vode je ponovna uporaba prečiščene odpadne vode pod varnimi in stroškovno učinkovitimi pogoji dragocen način za povečanje oskrbe z vodo in zmanjšanje pritiska na prekomerno izkoriščanje vodnih virov v EU, vendar se ta premalo uporablja. Ponovna uporaba vode v kmetijstvu tudi prispeva k recikliranju hranil z nadomestitvijo trdnih gnojil. Komisija bo sprejela vrsto ukrepov za spodbujanje ponovne uporabe prečiščene odpadne vode, vključno z zakonodajo o minimalnih zahtevah za ponovno uporabljeno vodo.

Drug zelo pomemben vidik razvoja trgov sekundarnih surovin je povezava z zakonodajo o kemikalijah. Vedno večje število kemijskih snovi povzroča zaskrbljenost za zdravje ali okolje, zato postanejo predmet omejitev ali prepovedi. Vendar so te snovi lahko prisotne v izdelkih, prodanih pred uveljavitvijo omejitve, pri čemer imajo nekatere izmed njih dolgo življenjsko dobo, zato se kemikalije, ki povzročajo zaskrbljenost, lahko včasih pojavijo v reciklažnih tokovih. Odkrivanje ali odstranjevanje takšnih snovi je lahko drago, kar pomeni oviro zlasti za majhna reciklažna podjetja.

Spodbujanje nestrupenih surovinskih ciklov in boljše sledenje kemikalijam, ki povzročajo zaskrbljenost, v izdelkih bo olajšalo recikliranje in izboljšalo uporabo sekundarnih surovin. Medsebojno povezanost zakonodaje o odpadkih, izdelkih in kemikalijah je treba oceniti z vidika krožnega gospodarstva, da se sprejme odločitev o pravilnem načinu ukrepanja na ravni EU v zvezi z obravnavo prisotnosti snovi, ki povzročajo zaskrbljenost, omejitvijo nepotrebnih bremen za reciklažna podjetja in olajšanjem sledljivosti ter obvladovanja tveganj za kemikalije v procesu recikliranja. Komisija bo zato pripravila lastno analizo in predlagala možnosti ukrepanja, da se presežejo nepotrebne ovire ob hkratnem ohranjanju visoke ravni zaščite zdravja ljudi in okolja. To delo bo vključeno v prihodnjo strategijo EU za nestrupeno okolje³².

Nujno je tudi olajšanje čezmejnega kroženja sekundarnih surovin, da se zagotovi enostavno trgovanje z njimi v EU. Ukrepi na tem področju bodo obsegali poenostavitev čezmejnih formalnosti z elektronsko izmenjavo podatkov. Komisija preučuje druge ovire za nemoteno kroženje odpadkov v EU. Da se izboljša razpoložljivost podatkov o sekundarnih surovinah bo Komisija dodatno razvila pred kratkim uveden informacijski sistem za surovine in podprla raziskovanje surovinskih tokov v EU. Podprla bo tudi izboljšanje poročanja podatkov o pošiljkah odpadkov, vključno z uporabo podatkov, razpoložljivih v okviru čezmejne elektronske izmenjave podatkov.

³² Napovedano v [sedmem okoljskem akcijskem programu](#).

Ključni dejavnik pri oblikovanju dinamičnega trga sekundarnih surovin je zadostno povpraševanje, ki ga poganja uporaba recikliranih surovin v izdelkih in infrastruktura. Za določene surovine (npr. papir ali kovine) je povpraševanje že visoko, za druge pa se še razvija. Vloga zasebnega sektorja pri ustvarjanju povpraševanja in oblikovanju nabavnih verig bo bistvena; številni industrijski in gospodarski akterji so iz trajnostnih in ekonomskih razlogov že sprejeli javne zaveze za zagotavljanje določene ravni vsebnosti recikliranih surovin v izdelkih, ki jih dajejo na trg. To bi bilo treba spodbujati, glede na to, da so tržne pobude lahko hiter način za doseg oprijemljivih rezultatov. Javni organi lahko tudi prispevajo k povpraševanju po recikliranih surovinah s svojo nabavno politiko.

- Komisija bo pričela z delom za razvoj standardov kakovosti za sekundarne surovine, kjer so potrebni (zlasti za plastiko), in predlaga izboljšave pravil o „prenehanju statusa odpadka“.*
- Komisija bo predlagala revidirano uredbo EU o gnojilih, da se na enotnem trgu spodbudi sprejemanje organskih gnojil in gnojil iz odpadkov ter s tem podpre vloga biohranil v krožnem gospodarstvu.*
- Komisija bo sprejela vrsto ukrepov za spodbujanje ponovne uporabe vode; to bo vključevalo zakonodajni predlog o minimalnih zahtevah za ponovno uporabljeno vodo, npr. za namakanje in obnavljanje podtalnice.*
- Komisija bo pripravila analizo in predlagala možnosti medsebojnega delovanja zakonodaje o kemikalijah, izdelkih in odpadkih, tudi za zmanjšanje prisotnosti kemikalij, ki povzročajo zaskrbljenost v izdelkih, in njihovo boljšo sledljivost.*
- Komisija bo dodatno razvila pred kratkim uveden informacijski sistem za surovine in podprla raziskovanje surovinskih tokov v EU.*

5. Prednostna področja

Številni sektorji se v okviru krožnega gospodarstva zaradi posebnosti njihovih izdelkov ali vrednostnih verig, njihovega okoljskega odtisa ali odvisnosti od surovin izven Evrope soočajo s posebnimi izzivi. Te sektorje je treba obravnavati ciljno, da se zagotovi, da se medsebojno vplivanje različnih stopenj v ciklu v celoti upošteva vzdolž celotne vrednostne verige.

5.1. Plastika

Povečano recikliranje plastike je bistveno za prehod na krožno gospodarstvo. Uporaba plastike v EU stalno narašča, vendar se reciklira manj kot 25 % zbranih plastičnih odpadkov, približno 50 % pa jih konča na odlagališčih. Velike količine plastike končajo tudi v oceanih, cilji trajnostnega razvoja do leta 2030 pa vključujejo cilj preprečevanja in znatnega zmanjšanja vseh vrst onesnaževanja morij, vključno z morskimi odpadki. Pametnejše ločeno zbiranje in certifikacijske sheme za zbiralce in ločevalce sta nujna za preusmeritev plastike, ki jo je možno reciklirati, od odlagališč in sežigalnic v recikliranje. Prisotnost nevarnih kemičnih aditivov lahko pomeni tehnične težave, razvoj inovativnih vrst plastik pa poraja nova vprašanja, npr. v zvezi z biorazgradljivostjo plastike. Vendar lahko inovacije na področju plastike prispevajo h krožnemu gospodarstvu, in sicer z boljšim shranjevanjem živil, boljšo možnostjo recikliranja plastike ali zmanjšanjem mase materialov, ki se uporabljajo v vozilih.

Zaradi obravnave teh zapletenih in pomembnih vprašanj bo Komisija pripravila strategijo soočanja z izzivi, ki izvirajo iz plastike, vzdolž celotne vrednostne verige, pri čemer se bo upošteval njen celoten življenjski cikel³³. Sprejela bo tudi ukrepe, da se doseže cilj znatnega zmanjšanja količin morskih odpadkov³⁴. V okviru revizije Direktive o pristaniških zmogljivostih za sprejem ladijskih odpadkov in ostankov tovora³⁵ leta 2016 bo Komisija obravnavala tudi vprašanje morskih odpadkov z ladij in preučila možnost njihovega pošiljanja v pristaniške zmogljivosti za sprejem ter ustrezno obdelavo v teh pristaniščih. Številni drugi elementi tega akcijskega načrta bodo tudi prispevali k povečanemu recikliranju plastike, vključno z okoljsko primerno zasnovo (oddelek 1.1), ciljem recikliranja plastične embalaže za EU (oddelek 3), standardi kakovosti in ukrepi za spodbujanje čezmejnega trgovanja s plastiko, ki se lahko reciklira (oddelek 4).

- *Komisija bo sprejela strategijo za plastiko v krožnem gospodarstvu, pri čemer bo obravnavala zadeve kot so možnost recikliranja, biorazgradljivost, prisotnost nevarnih snovi, ki povzročajo zaskrbljenost, v določenih plastikah in morski odpadki.*
- *Komisija v revidiranih zakonodajnih predlogih o odpadkih predlaga ambicioznejši cilj za recikliranje odpadne embalaže.*

5.2. Živilski odpadki

Živilski odpadki so v Evropi naraščajoča težava. Proizvodnja, distribucija in skladiščenje živil zahteva naravne vire in ustvarja učinke na okolje. Zavržena živila, ki so še užitna, povečujejo te učinke in potrošnikom ter gospodarstvu povzročajo finančne izgube. Živilski odpadki imajo pomemben socialni vidik: spodbujati bi bilo treba donacije živil, ki so še užitna, vendar jih zaradi logističnih ali trženjskih razlogov ni možno dati v prodajo. Septembra 2015 je Generalna skupščina Združenih narodov kot del ciljev trajnostnega razvoja do leta 2030 sprejela cilj prepolovitve živilskih odpadkov na prebivalca na maloprodajni in potrošniški ravni ter zmanjšanja izgub živil vzdolž proizvodne in dobavne verige. EU in države članice so zavezane k izpolnitvi tega cilja.

Živilski odpadki se pojavljajo vzdolž celotne vrednostne verige: med proizvodnjo in distribucijo, v trgovinah, restavracijah, v obratih za pripravo in dostavo hrane ter doma. Zaradi tega jih je še posebej težko količinsko opredeliti: danes ni harmonizirane in zanesljive metode za merjenje živilskih odpadkov v EU, zaradi česar je za javne organe težje oceniti njihov obseg, izvor in trende skozi čas. Obravnava merjenja je pomemben korak k boljšemu razumevanju problema, skladnemu spremljanju in poročanju ter učinkoviti izmenjavi dobrih

³³ Ta strategija bo vključevala nadaljnje ukrepanje po [zeleni knjigi o plastičnih odpadkih](#).

³⁴ Evropska komisija je v sporočilu „Na poti h krožnemu gospodarstvu: program za Evropo brez odpadkov“ predlagala okvirni cilj „zmanjšanja odpadkov v morju za 30 % do leta 2020 za deset vrst odpadkov, ki najpogosteje pristanejo na obalah, pa tudi za opremo za ribolov, ki pristane v morju, pri čemer bi bil ta seznam prilagojen za vsako od štirih morskih regij v EU“. Delo za doseg tega cilja v Evropi že poteka.

³⁵ 2000/59/ES.

praks v EU. Komisija bo preučila skupno metodologijo EU za merjenje živilskih odpadkov v tesnem sodelovanju z državami članicami in deležniki.

Ukrepi držav članic, regij, mest in podjetij vzdolž vrednostne verige so ključni za preprečitev nastajanja živilskih odpadkov in soočanje z različnimi situacijami v državah in regijah. Za spremembo vedenja so potrebne kampanje za ozaveščanje. Komisija podpira ozaveščanje na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter širitev dobrih praks pri preprečevanju nastajanja živilskih odpadkov³⁶.

Komisija bo vzpostavila tudi platformo, namenjeno živilskim odpadkom, za zbliževanje držav članic in vseh akterjev v živilski verigi. Ta platforma bo podpirala doseganje ciljev za zmanjšanje količin odpadkov v okviru ciljev trajnostnega razvoja z ustreznimi koraki, vključitvijo deležnikov, izmenjavo koristnih in uspešnih inovacij ter ustreznimi primerjalnimi analizami.

Ukrepanje EU je pomembno tudi na področjih, kjer živilski odpadki lahko nastanejo zaradi načina tolmačenja ali izvajanja zakonodaje EU. To je primer pri pravilih o donacijah živil bankam hrane in uporabi varne neprodane hrane kot vira za živinsko krmo – Komisija bo ukrepala na obeh področjih.

Drugo področje, kjer bi ukrepanje lahko bilo potrebno, zadeva označevanje datuma, zlasti roka uporabe. Ta se lahko napačno razume kot datum poteka in vodi k odpadkom varne in užitne hrane. Komisija bo preučila načina spodbujanja boljše uporabe in razumevanja označenega datuma s strani različnih akterjev v živilskih verigi. EU je tudi sprejela ukrepe za preprečevanje metanja užitnih rib z ribiških ladij nazaj v morje³⁷.

Da v okviru ciljev trajnostnega razvoja podpre doseganje cilja o živilskih odpadkih in da čim bolj poveča prispevek akterjev v živilski dobavni verigi, bo Komisija:

- razvila skupno metodologijo EU za merjenje živilskih odpadkov in opredelitev ustreznih kazalnikov. Ustvarila bo platformo za vključitev držav članic in deležnikov, da podpre doseganje ciljev trajnostnega razvoja na področju živilskih odpadkov, in sicer z izmenjavo najboljših praks in oceno napredka, doseženega skozi čas;*
- sprejela ukrepe za pojasnitev zakonodaje EU v zvezi z odpadki, živili in krmo ter olajšala donacije živil in uporabo živil, ki to več niso, ter stranskih produktov iz živilske verige in proizvodnje krme, brez negativnega vpliva na varnost živil in krme; in*
- preučila načine za izboljšano uporabo označevanja datuma s strani akterjev v živilski verigi in njegovega razumevanja s strani potrošnikov, zlasti označevanje roka uporabe.*

5.3. Kritične surovine

³⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm

³⁷ Člen 15 Uredbe (EU) št. 1380/2013 o skupni ribiški politiki.

Kritične surovine so zelo pomembne za EU z gospodarskega vidika in občutljive na motnje v dobavi³⁸; v določenih primerih njihovo pridobivanje povzroča tudi znatne vplive na okolje. Pogosto se nahajajo v elektronskih napravah³⁹. Trenutna zelo nizka stopnja recikliranja teh surovin pomeni, da se izgubljajo znatne gospodarske priložnosti. Zaradi vsega naštetega je povečanje predelave kritičnih surovin eden izmed izzivov, ki ga je treba obravnavati na prehodu v bolj krožno gospodarstvo.

Obstoječa zakonodaja EU spodbuja recikliranje elektronskih odpadkov, med drugim z zavezujočimi cilji⁴⁰; vendar lahko samo visokokakovostno recikliranje zagotovi predelavo kritičnih surovin. Eden izmed izzivov je zbiranje, razgradnja in recikliranje izdelkov, ki vsebujejo takšne surovine. Ključno bo povečanje možnosti recikliranja elektronskih naprav z zasnovo izdelkov (glej oddelek 1.1), s čimer se izboljša gospodarska vzdržnost procesa recikliranja. Komisija v revidiranih predlogih o odpadkih spodbuja države članice, da pospešijo recikliranje kritičnih surovin.

Druge ovire vključujejo nezadostno izmenjavo informacij med proizvajalci elektronskih naprav in podjetji za njihovo recikliranje, odsotnost standardov recikliranja in pomanjkanje podatkov za gospodarske subjekte o potencialu za reciklirane kritične surovine. Takšne surovine bi se lahko pridobile tudi na odlagališčih (npr. iz odvrgenih elektronskih naprav) ali v določenih primerih iz rudarskih odpadkov. Komisija razvija programe za raziskave in inovacije ter izmenjavo podatkov in informacij in bo spodbujala najboljše prakse na vseh teh področjih. Da zagotovi skladen in učinkovit pristop in ključne podatkovne vire ter da opredeli možnosti za nadaljnje ukrepanje, bo pripravila poročilo o kritičnih surovinah v krožnem gospodarstvu.

– Komisija bo sprejela vrsto ukrepov za spodbuditev predelave kritičnih surovin in pripravila poročilo z najboljšimi praksami in možnostmi za nadaljnje ukrepanje.

– Komisija v tem smislu v revidiranih predlogih o odpadkih spodbuja tudi ukrepanje držav članic.

5.4. Gradbeništvo in rušenje

V količinskem smislu sta gradbeništvo in rušenje med največjimi viri odpadkov v Evropi. Veliko surovin se lahko reciklira ali ponovno uporabi, vendar se stopnje recikliranja in ponovne uporabe v EU zelo razlikujejo. Gradbeništvo ima pomembno vlogo tudi pri okoljski učinkovitosti stavb in infrastrukture v njihovi življenjski dobi.

³⁸ Evropska komisija je kritične surovine navedla na: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_sl.htm. Vključujejo na primer elemente redkih zemelj in druge dragocene kovine, vendar tudi fosfor.

³⁹ Na primer redke zemlje v elektronskih prikazovalnikih ali dragocene kovine v tiskanih vezjih.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_sl.htm

Recikliranje gradbenih odpadkov in odpadkov iz rušenja objektov se spodbuja z zavezujočim ciljem za celotno EU⁴¹, vendar je še vedno treba obravnavati izzive na terenu, če želimo izboljšati ravnanje z odpadki v tem sektorju. Na primer, dragocene surovine niso vedno določene, zbrane ločeno ali ustrezno predelane. Komisija bo v ta namen pripravila ciljno usmerjene smernice za uporabo na lokacijah rušenja, vključno z ravnanjem z nevarnimi odpadki, v revidiranih predlogih o odpadkih pa tudi spodbuja sortirne sisteme za gradbene odpadke in odpadke iz rušenja objektov. Pomagala bo širiti najboljše prakse, in sicer z razvojem prostovoljnih protokolov za recikliranje, ki bodo temeljili na najvišjih skupnih standardih za posamezni tok odpadkov. Komisija trenutno tudi izvaja študijo za opredelitev ovir in gonil pri recikliranju gradbenih odpadkov in odpadkov iz rušenja objektov ter najboljših praks na tem področju.

Glede na dolgo življenjsko dobo stavb je nujno spodbujati izboljšave v zasnovi, ki bodo zmanjšale njihov vpliv na okolje in povečale trajnost ter možnosti za recikliranje njihovih delov. Komisija bo razvila kazalnike za oceno okoljske učinkovitosti v življenjskem ciklu stavbe⁴² ter spodbujala njihovo uporabo v gradbeniških projektih z velikimi demonstracijskimi projekti in smernicami za zeleno javno naročanje.

– Komisija bo sprejela vrsto ukrepov za zagotovitev predelave dragocenih virov in ustreznega ravnanja z odpadki v sektorju gradbeništva in rušenja ter za olajšanje ocene okoljske učinkovitosti stavb.

5.5. Biomasa in bioizdelki

Biosurovine, tj. tiste, ki temeljijo na bioloških virih (kot so les, kmetijske rastline ali vlakna), se lahko uporabijo za širok nabor izdelkov (gradbeni objekti, pohištvo, papir, živila, tekstil, kemikalije itd.) ali v energetiki (npr. biogoriva). Posledično biogospodarstvo zagotavlja alternative izdelkom in energiji na fosilni osnovi ter lahko prispeva h krožnemu gospodarstvu. Biosurovine lahko zagotavljajo tudi prednosti zaradi možnosti za recikliranje, bioragradljivosti in možnosti za kompostiranje. Po drugi strani pa uporaba bioloških virov zahteva pozorno spremljanje njihovih vplivov na okolje v življenjskem ciklu in trajnostnega pridobivanja. Mnogovrstne možnosti za njihovo uporabo lahko tudi ustvarijo konkurenčni boj zanje in pritisk na rabo zemljišč. Komisija bo preučila prispevek strategije za biogospodarstvo iz leta 2012⁴³ h krožnemu gospodarstvu in preučila njeno posodobitev.

V krožnem gospodarstvu bi bilo treba, kjer je ustrezno, spodbujati kaskadno rabo obnovljivih virov, z več cikli ponovne uporabe in recikliranja. Biosurovine, kot npr. les, se lahko uporabijo na več načinov in tudi večkrat ponovno uporabijo in reciklirajo. To sovпада z izvajanjem hierarhije ravnanja z odpadki (vključno za živila, glej oddelek 5.2) in, bolj na splošno, možnostmi, ki prinašajo najboljše celostne rezultate za okolje. Nacionalni ukrepi, kot

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/waste/construction_demolition.htm

⁴² Z uporabo [Sporočila o priložnostih za učinkovito rabo virov v stavbnem sektorju](#).

⁴³ COM(2012) 60.

so sheme razširjene odgovornosti proizvajalca za pohištvo ali leseno embalažo ali ločeno zbiranje lesa, imajo lahko pozitiven učinek. Komisija bo delala na opredelitvi in izmenjavi najboljših praks v tem sektorju in spodbujala inovacije; revidirani zakonodajni predlogi o odpadkih vključujejo tudi zavezujoč cilj na ravni EU o recikliranju odpadne lesene embalaže. Poleg tega bo Komisija, ko bo preučevala trajnost bioenergije v okviru energetske unije, spodbujala sinergije s krožnim gospodarstvom.

V biosektorju se je pokazal tudi potencial za inovacije na področju novih materialov, kemikalij in procesov, ki so lahko bistveni del krožnega gospodarstva. Izkoriščanje tega potenciala je zlasti odvisno od naložb v integrirane biorafinerije, ki so sposobne predelati biomaso in bioodpadke za različne končne uporabe. EU s financiranjem raziskav podpira takšne naložbe in druge inovativne projekte, ki temeljijo na biogospodarstvu⁴⁴.

– *Komisija bo z vrsto ukrepov spodbujala učinkovito rabo bioloških virov, vključno s smernicami in širjenjem najboljših praks pri kaskadni uporabi biomase, in podpirala inovacije v biogospodarstvu.*

– *Revidirani zakonodajni predlogi o odpadkih vsebujejo cilj za recikliranje lesene embalaže in določbo za zagotavljanje ločenega zbiranja bioodpadkov.*

6. Inovacije, naložbe in drugi horizontalni ukrepi

Prehod na krožno gospodarstvo pomeni sistemsko spremembo. Poleg ciljno usmerjenih ukrepov, ki se nanašajo na vsako fazo vrednostne verige in ključne sektorje, je treba ustvariti pogoje, pod katerimi lahko krožno gospodarstvo uspeva in se lahko uporablja viri.

Inovacije bodo imele ključno vlogo v tej sistemski spremembi. Da ponovno razmislimo o načinih, kako proizvajamo in trošimo, in za preobrazbo odpadkov v izdelke z visoko dodano vrednostjo, bomo potrebovali nove tehnologije, procese, storitve in poslovne modele, ki bodo oblikovali prihodnost našega gospodarstva in družbe. Zato bo podpora raziskavam in inovacijam glavni dejavnik pri spodbujanju prehoda; prispevala bo tudi h konkurenčnosti in posodobitvi industrije EU. Delovni program v okviru Obzorja 2020 za obdobje 2016–2017 vsebuje pomembno pobudo: „Industrija 2020 v krožnem gospodarstvu“, ki bo zagotovila več kot 650 milijonov EUR za inovativne demonstracijske projekte, ki podpirajo cilje krožnega gospodarstva in industrijske konkurenčnosti v EU za širok razpon industrijskih in storitvenih aktivnosti, vključno s predelovalnimi industrijskimi panogami, proizvodnjo in novimi poslovnimi modeli. Preučuje tudi pilotni pristop za pomoč inovatorjem, ki se soočajo z regulativnimi ovirami (npr. dvoumne pravne določbe), in sicer s pripravo sporazuma z deležniki in javnimi organi („inovacijski dogovori“).

Ta pobuda tudi dopolnjuje širok razpon obstoječih programov v okviru Obzorja 2020, saj podpira inovativne projekte, ki so pomembni za krožno gospodarstvo, na področjih, kot so preprečevanje nastajanja odpadkov in ravnanje z njimi, živilski odpadki, ponovna izdelava,

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm>

trajnostne predelovalne industrijske panoge, industrijska simbioza in biogospodarstvo⁴⁵. Dopolnjeni bodo še z izvajanjem akcijskega načrta za ekološke inovacije⁴⁶.

Pomembne priložnosti za financiranje raziskav in inovacij so na voljo tudi v okviru kohezijske politike: krožno gospodarstvo je ena izmed prednostnih nalog, ki so jo države članice in regije izpostavile v strategijah za pametno specializacijo⁴⁷. Komisija jim bo nudila dodatno pomoč, tudi v okviru platforme za pametno specializacijo.

Razvoj krožnega gospodarstva bo zahteval tudi javne in zasebne finančne vire, da se nadgradijo tehnologije in procesi, razvije infrastruktura in poveča sodelovanje med akterji v vrednostni verigi. Znatna podpora tem ciljem bo prišla iz programov financiranja EU, kot so kohezijska politika, LIFE in COSME. Skladi kohezijske politike so na primer usmerjeni k naraščajočemu številu programov, ki podpirajo krožno gospodarstvo, vključno s podporo za ponovno uporabo in popravila, izboljšane proizvodne procese, zasnovo izdelkov in MSP⁴⁸. Komisija bo v tem smislu s ciljnim ozaveščanjem tudi pomagala državam članicam, regijam in lokalnim organom pri krepitvi njihovega pristopa h krožnemu gospodarstvu. Zasebna finančna sredstva se morajo usmeriti k novim priložnostim, ustvarjenim s krožnim gospodarstvom. V primeru finančnega sektorja se lahko takšni projekti znatno razlikujejo od tistih pri nadaljevanju dosedanje prakse. Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) je eden izmed instrumentov, ki se lahko uporabi za financiranje takšnih naložb. Skupaj z Evropsko investicijsko banko (EIB) in Evropskim svetovalnim vozliščem za naložbe bo Komisija izvajala ozaveščanje, da bo spodbujala vloge za financiranje, in podpirala projekte ter naložbene platforme, pomembne za krožno gospodarstvo, npr. na področju mineralov ali recikliranja plastike. Opravljeno bo delo za razvoj medsektorskih grozdov in združitev virov za oblikovanje projektov z evropsko dimenzijo⁴⁹. Poleg tega lahko projekti za krožno gospodarstvo izkoristijo svetovalna in finančna orodja EIB v okviru programa InnovFin⁵⁰. Komisija tudi ocenjuje možnost vzpostavitve platforme skupaj z EIB in nacionalnimi bankami za podporo financiranja krožnega gospodarstva.

MSP, vključno s socialnimi podjetji, bodo ustvarila ključni prispevek h krožnemu gospodarstvu: aktivna so zlasti na področjih, kot so recikliranje, popravila in inovacije. Vendar se soočajo s posebnimi izzivi, kot so dostop do financiranja in težave pri vključevanju krožnega gospodarstva, če to ni njihov osnovni posel. Kot je bilo izpostavljeno v zelenem akcijskem načrtu za MSP⁵¹ iz leta 2014, Komisija podpira ta podjetja, analizira ovire, s

⁴⁵ Delovni program v okviru Obzorja 2020 za obdobje 2014–2015: razpis za prednostno področje „Odpadki: vir za ponovno uporabo, recikliranje in predelavo surovin“; http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_sl.pdf; 7. okvirni program, okolje, razpis za učinkovito rabo virov 2013: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/132129/f-wp-201301_sl.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/environment/ecoap/index_en.htm

⁴⁷ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/what/investment-policy/

⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:SL:PDF>

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=en> – Komisija bo razširila obseg instrumenta InnovFin, da se zagotovi primernost širšega razpona inovativnih projektov za krožno gospodarstvo.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0440>

katerimi se soočajo pri boljši uporabi virov in ravnanju z odpadki, ter spodbuja inovacije in sodelovanje med sektorji in regijami. Komisija tudi zagotavlja dostop do financiranja za socialna podjetja⁵².

Prehod na krožno gospodarstvo bo tudi zahteval usposobljeno delovno silo s posebnimi in včasih novimi spretnostmi ter priložnosti za zaposlovanje in socialni dialog. Zato da se razvijejo ustrezne spretnosti na vseh ravneh, jih bo treba podpreti s sistemi izobraževanja in usposabljanja. Komisija izvaja svojo pobudo za zeleno zaposlovanje⁵³ z ukrepi za predvidevanje potreb in spodbujanje razvoja spretnosti ter drugimi ukrepi za podporo ustvarjanju delovnih mest v zelenem gospodarstvu. Ukrepa tudi na podlagi prihajajoče agende za nove spretnosti v Evropi.

Globalna dimenzija krožnega gospodarstva in dobavnih verig je izrazita na področjih, kot so trajnostno pridobivanje surovin, morski odpadki, živilski odpadki in vse bolj globaliziran trg sekundarnih surovin. Pri izvajanju tega akcijskega načrta bo Komisija tesno sodelovala z mednarodnimi organizacijami in drugimi zainteresiranimi partnerji, in sicer kot del globalnih prizadevanj za doseg ciljev trajnostnega razvoja do leta 2030.

Komisija bo tudi aktivno vključila deležnike v izvajanje tega akcijskega načrta, zlasti prek obstoječih sektorskih platform. To bo dopolnjeno z dodatno podporo za javno-zasebna partnerstva, prostovoljne pristope podjetij ter izmenjavo najboljših praks med državami članicami in regijami, vključevalo pa bo tudi posvetovanja s socialnimi partnerji, kjer imajo spremembe lahko pomembne socialne posledice.

– Delovni program v okviru Obzorja 2020 za obdobje 2016–2017 vključuje pomembno pobudo „Industrija 2020 v krožnem gospodarstvu“, s finančnimi sredstvi, ki presegajo 650 milijonov EUR.

– Komisija bo pričela s pilotnim pristopom za „inovacijske dogovore“ za opredelitev in obravnavo morebitnih regulativnih ovir za inovatorje.

– Komisija bo okrepila ukrepe za spodbujanje deležnikov za krožno gospodarstvo, zlasti za izvajanje tega akcijskega načrta. Izvajala bo tudi ciljno ozaveščanje za pomoč pri razvoju projektov krožnega gospodarstva o različnih virih finančnih sredstev EU, še posebej o skladih kohezijske politike.

7. Spremljanje napredka na poti h krožnemu gospodarstvu

Da se oceni napredek na poti k bolj krožnemu gospodarstvu in uspešnost ukrepov na ravni EU in nacionalni ravni, je pomembno imeti na voljo sklop zanesljivih kazalnikov. Veliko podatkov, ki jih je že zbral Eurostat, lahko tvori podlago za to spremljanje. Poleg tega

⁵² S Programom EU za zaposlovanje in socialne inovacije:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=sl>

⁵³ [COM\(2014\) 446](#)

kazalniki učinkovite rabe virov⁵⁴ in kazalniki za surovine⁵⁵ vsebujejo ustrezne kazalnike in analizo, ki bodo še posebej uporabni za spremljanje napredka.

Na tej podlagi bo Komisija delala v tesnem sodelovanju z Evropsko agencijo za okolje (EEA) in se posvetovala z državami članicami, da se za krožno gospodarstvo predlaga enostaven in učinkovit okvir spremljanja. Ob dopolnjevanju zgoraj omenjenih kazalnikov bo ta okvir obsegal nabor ključnih in smiselnih kazalnikov, ki zajemajo glavne elemente krožnega gospodarstva. Ti bodo objavljeni v povezavi s poročanjem Komisije o ciljih trajnostnega razvoja in bodo obsegali nove kazalnike za živilske odpadke (glej oddelek 5.2) ter kazalnike, ki temeljijo na obstoječih podatkih Eurostata in drugih uradnih podatkih na področjih, kot so zanesljiva oskrba s ključnimi surovinami, popravila in ponovna uporaba, ustvarjanje odpadkov, ravnanje z odpadki, trgovina s sekundarnimi surovinami v EU in z državami izven EU ter uporaba recikliranih surovin v izdelkih. Po potrebi se bodo sprejeli ukrepi za izboljšanje kakovosti obstoječih podatkov. Komisija bo poročala o napredku pri izvajanju tega akcijskega načrta pet let po njegovem sprejetju.

V tesnem sodelovanju z Evropsko agencijo za okolje in v posvetovanju z državami članicami bo Komisija razvila okvir za spremljanje krožnega gospodarstva, zasnovanega za uspešno spremljanje napredka na podlagi zanesljivih obstoječih podatkov⁵⁶.

8. Zaključek

Ta akcijski načrt določa konkreten in ambiciozen mandat EU za podporo prehodu na krožno gospodarstvo. Potrebna bo tudi neprekinjena in širša zaveza na vseh upravnih ravneh v državah članicah, regijah in mestih ter vseh zadevnih deležnikov. Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj potrdita ta akcijski načrt in v tesnem sodelovanju z vsemi zadevnimi deležniki dejavno sodelujeta pri njegovem izvajanju.

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environmental-data-centre-on-natural-resources/resource-efficiency-indicators/resource-efficiency-scoreboard>

⁵⁵ Razviti v okviru evropskega partnerstva za inovacije na področju surovin – objavljeno na: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>

⁵⁶ Tudi na podlagi na novo razvitih podatkov o živilskih odpadkih (glej oddelek 5.2).