

Strasbourg, 16.1.2018.
COM(2018) 32 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**o provedbi paketa za kružno gospodarstvo:
mogućnosti za poboljšanje povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i
otpadu**

(Tekst značajan za EGP)

{SWD(2018) 20 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o provedbi paketa za kružno gospodarstvo:

mogućnosti za poboljšanje povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu

(Tekst značajan za EGP)

1. UVOD

U prosincu 2015. Europska komisija donijela je ambiciozan Paket za kružno gospodarstvo kojim se poduzećima i potrošačima iz EU-a olakšava prijelaz na snažnije gospodarstvo koje je u većoj mjeri kružno i u kojem se resursi upotrebljavaju na održiviji način.

Predloženim se mjerama s pomoću više stope recikliranja i ponovne uporabe pridonosi „zatvaranju kruga” životnog ciklusa proizvoda, što će koristiti i okolišu i gospodarstvu. Cilj je izvući najveću moguću vrijednost i koristi iz svih sirovina, proizvoda i otpada, poticati uštedu energije i smanjiti emisije stakleničkih plinova.

Zbog prisutnosti određenih kemikalija recikliranje i ponovna uporaba mogu biti otežani. Neke kemikalije jednostavno mogu stvoriti tehničke prepreke koje onemogućuju recikliranje. Čak i prisutnost bezopasne tvari, koja primjerice ima snažan miris, u nekim slučajevima može onemogućiti uporabu recikliranog materijala¹. Neke druge kemikalije opasne su za ljude ili okoliš. Otkriva se sve više takvih kemikalija te se uvode njihova ograničenja i zabrane. Te kemikalije mogu biti prisutne u proizvodima koji su se prodavali prije primjene ograničenja. Budući da neki od njih imaju dugi životni vijek, u tokovima otpada za recikliranje ponekad se mogu naći zabranjene kemikalije. Otkrivanje ili uklanjanje takvih tvari može biti skupo, što predstavlja prepreku prije svega malim poduzećima za reciklažu. Sve različite vrste takvih kemikalija u ovoj se Komunikaciji nazivaju „tvari koje izazivaju zabrinutost”.

Komunikacija i popratni radni dokument službi rezultat su međusobno povezanog rada stručnjaka zaduženih za različita područja zakonodavstva. Osim toga, provedeno je i opsežno ciljano savjetovanje s dionicima koje je bilo otvoreno za primanje prijedloga od 12. travnja do 7. srpnja 2017. i tijekom kojega su dobivene povratne informacije od više od 100 stručnjaka.

U Komunikaciji se istražuju četiri najvažnija utvrđena pitanja, a koja se odnose na način na koji zakonodavstvo o kemikalijama, proizvodima i otpadu djeluje zajedno i kako to sprečava razvoj kružnoga gospodarstva. Na temelju toga postavljamo konkretna ključna pitanja o tome kako se ta pitanja mogu riješiti i navodimo mjere koje će Komisija već sada pokrenuti. U popratnom radnom dokumentu službe Komisije iznijele su detaljniju analizu pravnih i tehničkih poteškoća o kojima se mora raspraviti te su predložile nekoliko načina na koje se to može ostvariti.

¹ To se može dogoditi u slučaju oporabljenih materijala koji se upotrebljavaju kao novi materijal koji dolazi u dodir s hranom.

2. ŠTO ŽELIMO POSTIĆI?

Akcijski plan za kružno gospodarstvo sadržavao je sljedeće dvojake ciljeve koji se moraju ispuniti:

- 1) omogućiti recikliranje i povećati uporabu sekundarnih sirovina ograničavanjem nepotrebnih opterećenja te olakšati prekogranično kruženje sekundarnih sirovina kako bi se osiguralo lakše trgovanje njima u cijelom EU-u i
- 2) zamijeniti tvari koje izazivaju zabrinutost ili, ako to nije moguće, smanjiti njihovu prisutnost i poboljšati njihovo praćenje.

Ta dva cilja, od kojih jedan proizlazi iz politike o otpadu, a drugi iz politike o kemikalijama, često su se smatrali proturječnima, zbog čega se često tvrdilo da jedno područje politike ograničava ispunjenje ciljeva drugoga.

Cilj je ove Komunikacije promicanje opsežne rasprave u Uniji o tome kako se uspješno može pristupiti otkrivenim glavnim elementima koji se preklapaju u zakonodavstvu o kemikalijama, proizvodima i otpadu. Pri rješavanju tih pitanja mora se uzeti u obzir činjenica da je to područje politike u kojem važnu ulogu imaju posebne okolnosti, često one na regionalnoj ili čak lokalnoj razini.

Tražimo rješenja za koja postoji široka podrška uključenih dionika i koja bi se trebala provesti na odgovarajućoj razini. Sva pitanja ne bi nužno trebalo rješavati na razini EU-a ako bi se bolji rezultati mogli postići nacionalnim ili lokalnim rješenjima.

3. ČETIRI UTVRĐENA PITANJA

Na otvorenom i konkurentnom tržištu EU-a poduzeća proizvode robu na temelju materijala za koje smatraju da najbolje odgovaraju njihovim potrebama. Kad se otpad obradi za ponovni ulazak na tržište, ti oporabljeni materijali izravno se natječu na tržištu s primarnim materijalima. Stoga će svaki oporabljeni materijal biti najkonkurentniji na tržištu kad bude što sličniji primarnom materijalu u pogledu učinkovitosti i kvalitete. Zbog toga oporabljeni materijali imaju veći raspon primjene.

Oporabljeni materijali koji sadržavaju tvari koje izazivaju zabrinutost ne smiju se iskorištavati jer bi se njihovom uporabom mogao narušiti ugled proizvoda koji sadržava taj materijal. Osim toga, u nekim slučajevima ponovna uporaba tih materijala nije dozvoljena, primjerice, pri proizvodnji novih materijala koji dolaze u dodir s hranom.

Kako bi se uspjela povisiti stopa recikliranja i smanjiti uporaba primarnih materijala u Uniji, detaljno smo pregledali pravila EU-a koja se primjenjuju na gospodarenje otpadom, kemikalije i proizvode te smo pronašli četiri glavna pitanja koja se ističu u području u kojem se ta pravila preklapaju.

3.1. Informacije o prisutnosti tvari koje izazivaju zabrinutost nisu trenutno dostupne onima koji zbrinjavaju otpad i pripremaju ga za uporabu

Otpad se često sastoji od pomiješane robe proizvedene u različito vrijeme i u skladu s različitim standardima. Poduzeća koja se bave zbrinjavanjem otpada često nemaju pristup informacijama o sastavu odbačene robe koju zbrinjavaju jer takve informacije ne postoje ili, ako postoje, nisu dostupne u trenutku kad roba postane otpad. Osim toga, materijali mogu biti slučajno onečišćeni tijekom svojega životnog ciklusa.

Primjer: u industriji papira nastoje se proizvoditi sigurni proizvodi koji se mogu lako reciklirati. Kad se papir pretvara u tiskane proizvode, mogu mu se dodavati tinte i ostali materijali. Zbog postojećih pravila tvornice za reciklažu papira nemaju dovoljno informacija o kemikalijama koje su dodane u prethodnim životnim ciklusima. Zbog toga je recikliranje papira ograničeno te se povećavaju troškovi koji proizlaze iz provedbe dodatnih kontrola i ispitivanja². Nedavno je zabilježeno nekoliko slučajeva pronalaska ostataka tinte i mineralnih ulja u hrani, a koji su preneseni s ambalaže načinjene od recikliranog papira i kartona³.

Osim toga, studije koje su provele države članice, a koje su se odnosile na otpadnu električnu i elektroničku opremu pokazale su da se informacije koje su obvezne u skladu s pravom EU-a samo u rijetkim slučajevima dostavljaju postrojenjima za obradu otpada ili su im na raspolaganju⁴.

3.1.1. *Opći cilj*

Moramo osigurati da su odgovarajuće informacije o tvarima koje izazivaju zabrinutost u proizvodima dostupne svim sudionicima u lancu opskrbe te da u konačnici postanu dostupne i svim subjektima koji rade s otpadom. Time će se pridonijeti promicanju ciklusa netoksičnih materijala i poboljšati upravljanje rizicima povezanim s kemikalijama u postupku popravka i ostalih oblika ponovne uporabe te u postupcima uporabe otpada.

3.1.2. *Planirane mjere*

Usporedo s tim savjetovanjem poboljšat ćemo bazu dokaza pokretanjem studije izvedivosti, koja će biti usmjerena na reprezentativne sektore, o primjeni različitih informacijskih sustava, inovativnih tehnologija za praćenje i strategija kojima bi se omogućio protok važnih informacija u cijelom lancu opskrbe proizvodima kako bi one došle do poduzeća za reciklažu. Ta bi studija trebala biti završena do kraja 2019. Ostale planirane aktivnosti uključuju razvoj radnih postupaka kojima bi se osiguralo da uvezeni proizvodi ne sadržavaju tvari koje nemaju odobrenje za uporabu u postupku proizvodnje u EU-u te pojednostavnjenje postupaka za ograničavanje tvari razvrstanih kao karcinogene, mutagene ili reproduktivno toksične⁵ u proizvodima široke potrošnje.

Pitanja:

Koja bi bila dodana vrijednost uvođenja sustava obveznog informiranja u Uniji kojim bi se

² Prema podacima koje je tijekom ciljanog savjetovanja dostavila Konfederacija europskih industrija papira (CEPI).

³ Vidjeti na primjer: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> ili dokument o stajalištu Europske potrošačke organizacije (BEUC) (vidjeti str. 5.) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Izvor: Podaci švedske Agencije za zaštitu okoliša i Francuske. Studije: Goodpoint, *Information on Hazardous Substances in Waste*, 2016. (na engleskom) i Goodpoint, *Information Transfer on Hazardous Substances*, 2017. (na engleskom).

⁵ Tvari koje uzrokuju rak, mutacije ili štetne utjecaje na razmnožavanje.

subjekti koji se bave gospodarenjem otpadom i oporabom otpada obavješćivali o prisutnosti tvari koje izazivaju zabrinutost?

Na koji bismo način trebali upravljati robom uvezenom u Uniju?

3.2. Otpad može sadržavati tvari koje u novim proizvodima više nisu dozvoljene

Na tržište se neprestano stavljaju nove kemikalije, dok se druge zabranjuju kad se otkrije da predstavljaju rizik. Taj trajni proces može značiti da proizvodi koji su danas proizvedeni na zakonit način mogu sadržavati tvar koja bi u budućnosti mogla biti zabranjena. Kad taj proizvod postane otpad i nakon što se oporabi, oporabljeni materijal i dalje može sadržavati tu zabranjenu tvar. To nazivamo pitanjem „tvari koje su se nekad koristile”.

Primjer: mnogo je primjera problema povezanih s „tvarima koje su se nekad koristile”. Na primjer, u recikliranim plastičnim proizvodima, uključujući igračke i kuhinjski pribor, pronađeni su određeni bromirani usporivači gorenja koji su postojani, bioakumulativni i toksični⁶. U drugom slučaju uporaba određenih tvari koje su se izvorno dodavale PVC-u radi njegova omekšavanja sada je uređena, što znači da se reciklirani PVC koji sadržava te tvari u količinama većima od graničnih ne bi smio upotrebljavati ni stavljati na tržište u EU-u.

3.2.1. Opći cilj

Moramo olakšati recikliranje i poboljšati uporabu sekundarnih sirovina promicanjem ciklusa netoksičnih materijala. Osim toga, kad se uzmu u obzir moguća ograničenja kemikalija i izuzeća od tih ograničenja, moramo dati veću pozornost njihovim učincima na recikliranje i ponovnu uporabu u budućnosti.

3.2.2. Planirane mjere

Pitanje tvari koje su se nekad koristile i dalje će biti prepreka kružnom gospodarstvu te će stoga biti potrebno poduzeti korake za razvoj posebne metodologije za donošenje odluka kojom bi se podupirale odluke o mogućnosti recikliranja otpada koji sadržava tvari koje izazivaju zabrinutost. U toj će se metodologiji uzeti u obzir ukupni odnos troškova i koristi recikliranja materijala u odnosu na njegovo odlaganje (uključujući spaljivanje uz uporabu energije). Očekujemo da će rad na tim mjerama biti završen do sredine 2019.

Osim toga, smatramo da je potrebno pripremiti smjernice kako bi se osiguralo da se pitanje prisutnosti tvari koje izazivaju zabrinutost u oporabljenim materijalima bolje riješi u ranijim fazama pripreme prijedloga za upravljanje rizikom povezanim s tvarima koje izazivaju zabrinutost.

Naposljetku, razmatramo donošenje provedbenog zakonodavnog akta kojim bi se omogućila učinkovita kontrola primjene postojećih izuzeća od registracije u skladu s Uredbom REACH za oporabljene tvari.

Pitanja:

Kako uskladiti vjerovanje da je otpad resurs koji bismo trebali reciklirati i istodobno osigurati da se otpad koji sadržava tvari koje izazivaju zabrinutost oporabljuje samo u one materijale

⁶ Vidjeti upućivanje na nekoliko studija navedenih u odgovorima Europskog ureda za okoliš (EEB) i BEUC-a. Vidjeti, na primjer, stranicu 4. sljedećeg dokumenta: <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

koji će biti sigurni za uporabu?

Trebamo li dozvoliti da reciklirani materijali sadržavaju kemikalije koje više nisu dozvoljene u primarnim materijalima? Ako trebamo, uz koje uvjete?

3.3. Pravila EU-a o ukidanju statusa otpada nisu u cijelosti usklađena, zbog čega nije jasno kako otpad postaje novi materijal ili proizvod

Našim pravilima, sudskom praksom i godinama iskustva određuje se kad se roba više ne smatra robom i kad postaje otpad. Kad se to dogodi, primjenjuje se zakonodavstvo EU-a o otpadu. Pravila EU-a o otpadu stroga su kako bi se zaštitili zdravlje ljudi i okoliš. U kružnom gospodarstvu materijali bi trebali ostati u fazi otpada samo privremeno jer je cilj da ih se oporabi i ponovno uvede u gospodarstvo kako bi zamijenili primarne materijale. Da bi se to ostvarilo, u većini slučajeva reciklirani materijali ne bi se više trebali smatrati otpadom.

Da otpad više ne bi bio otpad, mora ispuniti tzv. „kriterije za ukidanje statusa otpada”. Za neke tokove otpada ti su kriteriji određeni na razini EU-a ili na nacionalnoj razini. Međutim, područje primjene tih pravila nije utvrđeno, a način njihova djelovanja nije jasan. Zbog složenosti tokova otpada, postupaka oporabe i oporabljenih materijala nije lako odrediti kriterije za ukidanje statusa otpada koji bi se mogli primjenjivati na cjelokupne tokove otpada. Stoga se zbog nepostojanja utvrđenih kriterija za ukidanje statusa otpada mnogi oporabljeni materijali upotrebljavaju i njima se trguje u nejasnim pravnim okolnostima i netransparentno.

Primjer: tijekom ciljanog savjetovanja s industrijom metalâ i elektroenergetskom industrijom prijavljene su poteškoće pri određivanju statusa materijala kao što su pepeo ugljena, bakrena šljaka ili feromolibdena šljaka, odnosno jesu li oni otpad ili proizvodi. U državama članicama, pa čak i u različitim regijama, primjenjuju se različiti kriteriji. To dovodi do problemâ pri prekograničnom prijevozu tih materijala, a ponekad je nemoguće dobiti korisne resurse iz tih materijala od kojih su neki otpad koji se stvara u količinama od nekoliko milijuna tona godišnje⁷.

Nejasnoće u pogledu toga je li neki materijal otpad ili proizvod problem je i za nadležna tijela, kojima je često teško odrediti primjenjuje li se na neki materijal zakonodavstvo o otpadu ili zakonodavstvo o proizvodu. Takva situacija nastaje, primjerice, pri određivanju činjenice bi li reciklirani PVC koji sadržava DEHP i dalje trebalo smatrati otpadom ili bi ga trebalo smatrati proizvodom.

3.3.1. Opći cilj

Moramo omogućiti usklađenje tumačenje i usklađeniju provedbu pravila o ukidanju statusa otpada u cijelom EU-u kako bismo dodatno olakšali uporabu oporabljenog materijala u EU-u.

3.3.2. Planirane mjere

Komisija će omogućiti snažniju suradnju između postojećih mreža stručnjaka za gospodarenje otpadom i kemikalijama te će pripremiti internetski repozitorij EU-a koji će sadržavati sve donesene kriterije za ukidanje statusa otpada i kriterije za nusproizvode na

⁷ Vidjeti Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> i Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

nacionalnoj razini i na razini EU-a. Pokrenut će i izradu studije kako bi se dobio bolji uvid u prakse država članica u pogledu provedbe i provjere odredbi o ukidanju statusa otpada kao osnovu za moguće smjernice.

Pitanje:

Kako i za koje bi se tokove otpada trebalo omogućiti usklađivanje pravila o ukidanju statusa otpada?

3.4. Pravila kojima se određuje koji su otpad i kemikalije opasni nisu dobro usklađena, što utječe na uporabu sekundarnih sirovina

Proizvodnja i uporaba opasnih kemikalija i proizvoda podliježu strogim pravilima EU-a koja su donesena radi zaštite radnika⁸, građana i okoliša od štete. Ako se utvrdi da je neka kemikalija opasna, ona se razvrstava kao takva i subjekti koji rade s njom imaju jasne obveze da osiguraju oprezno postupanje s njom.

Gospodarenje otpadom uređeno je sličnim pravilima EU-a koja su donesena s istim ciljem – da se opasni otpad obrađuje bez štete za okoliš ili ljudsko zdravlje. Međutim, te dvije skupine pravila nisu u cijelosti usklađene. Bilo je situacija u kojima se isti materijal koji sadržava opasnu tvar može smatrati opasnim ili neopasnim, ovisno o tome je li taj materijal otpad ili proizvod. Ta neusklađenost znači da se ne može pretpostaviti da će se od materijala koji ponovno ulaze u gospodarstvo i koji su rezultat uporabe neopasnog otpada nužno dobiti neopasan proizvod.

Način na koji se pravila o razvrstavanju otpada provode i nameću ima važne posljedice za buduće odluke u pogledu gospodarenja otpadom, kao što su izvedivost i gospodarska održivost prikupljanja, metode recikliranja ili odabira između recikliranja i odlaganja. Takva neusklađenost može utjecati na uporabu sekundarnih sirovina.

Primjer: olovo se različito razvrstava ovisno o tome ima li status otpada ili proizvoda. Olovni otpad koji nastaje tijekom aktivnosti izgradnje i rušenja u Europskom popisu otpada navodi se kao neopasni otpad. Na temelju zakonodavstva EU-a o razvrstavanju, pakiranju i označivanju kemikalija (Uredba CLP), olovo se kao proizvod razvrstava kao opasna tvar zbog njegova štetnog utjecaja na razmnožavanje.

Drugi je primjer slučaj otpada od savitljivog PVC-a koji sadržava određene aditive, pri čemu subjekti koji rade s otpadom često (pogrešno) razvrstavaju taj otpad kao neopasan iako će nastali oporabljeni proizvod na temelju Uredbe CLP biti razvrstan kao opasna kemijska mješavina.

3.4.1. Opći cilj

Moramo osigurati dosljedniji pristup između pravila o razvrstavanju kemikalija i otpada.

3.4.2. Planirane mjere

Uskoro ćemo objaviti dokument sa smjernicama o razvrstavanju otpada kako bi se subjektima koji rade s otpadom i nadležnim tijelima pomoglo da primijene zajednički pristup za karakterizaciju i razvrstavanje otpada. Promicat ćemo i razmjenu najboljih praksi kad je riječ

⁸ Direktiva Vijeća 89/391/EEZ o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu, Direktiva 98/24/EZ o zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika na radu od rizika povezanih s kemijskim sredstvima, Direktiva 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu.

o metodama testiranja za ocjenjivanje tvari u odnosu na opasno svojstvo HP 14 „ekotoksično” u cilju njihova mogućeg usklađivanja.

Pitanje:

Trebamo li dodatno uskladiti pravila o razvrstavanju opasnosti tako da se otpad smatra opasnim u skladu s istim pravilima koja se primjenjuju na proizvode?

4. ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI

Ta četiri pitanja goleme su prepreke kružnom gospodarstvu. Iz podataka koje smo dobili vidljivo je da postoje poteškoće u praktičnoj primjeni na terenu u smislu ograničene dostupnosti resursa i znanja te u pogledu koordinacije između različitih dionika na lokalnoj i nacionalnoj razini te na razini EU-a.

Naša je analiza pokazala da postoje i pravne poteškoće. Dugoročno se mora težiti postizanju potpune usklađenosti zakona kojima se provode politike o otpadu i o kemikalijama. Time će se pridonijeti postizanju cilja da su materijali sigurni, prikladni i osmišljeni da traju, da ih se može reciklirati i da imaju malen utjecaj na okoliš. Roba se treba osmišljavati, proizvoditi, reciklirati i njome se treba trgovati uz minimalnu uporabu tvari koje izazivaju zabrinutost kako bi se olakšala njezina ponovna uporaba na način kojim se povećavaju gospodarske prednosti materijala i korist za društvo, a istodobno održava visoka razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša.

Opcije politike navedene u radnom dokumentu službi obuhvaćaju pitanja koja treba odmah riješiti i ona koja se mogu riješiti tek nakon nekog vremena. U dokumentu se navodi nekoliko opcija za svako pitanje i poziva na razmišljanje o odgovarajućoj ravnoteži između sveukupnih dugoročnih prednosti kružne uporabe tih materijala i sveukupnih dugoročnih posljedica za zdravlje i okoliš povezanih s tvarima prisutnima u tom materijalu.

Moramo pripremiti teren za prelazak na kružno gospodarstvo u Uniji. Neki alati kojima se mogu smanjiti neke nesuglasice već su nam dostupni, ali treba nam više dokaza i povratnih informacija iz cijelog EU-a kako bismo utvrdili najbolji način rješavanja nekih dalekosežnih pitanja.

Pozivamo Europski parlament, Vijeće i Odbor regija te zainteresirane dionike da se uključe u raspravu i da iznesu svoje stavove o utvrđenim izazovima kako bismo odredili kako ostvariti gospodarstvo koje je u cijelosti kružno.

Naša je namjera da do kraja mandata ove Komisije 2019. obećane mjere već budu provedene te da budu poduprte čvrstim dokazima. Nove studije čiju izradu pokrećemo te savjetovanje na koje sada pozivamo sve dionike imat će stoga ključnu ulogu za unapređenje našeg djelovanja.