

Страсбург, 16.1.2018г.
COM(2018) 32 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**относно изпълнението на пакета за кръговата икономика:
варианти за решаване на въпросите, свързани с взаимодействието на
законодателството в областта на химикалите, продуктите и отпадъците**

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2018) 20 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно изпълнението на пакета за кръговата икономика:

**варианти за решаване на въпросите, свързани с взаимодействието на
законодателството в областта на химикалите, продуктите и отпадъците**

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През декември 2015 г. Европейската комисия прие амбициозен пакет от мерки за кръговата икономика, за да подпомогне прехода на предприятията и потребителите на ЕС към по-силна и по-ефективна кръгова икономика, в която ресурсите се използват по-устойчиво.

Предложените действия допринесоха за „затваряне на кръга“ в рамките на жизнения цикъл на продуктите чрез увеличаване на рециклирането и повторната употреба, което е от полза както за околната среда, така и за икономиката. Целта е всички суровини, продукти и отпадъци да бъдат използвани оптимално, което ще доведе до увеличаване на икономии на енергия и намаляване на емисиите на парникови газове.

На рециклирането и повторната употреба може да попречи наличието на определени химикали. Някои химикали могат да бъдат просто технически пречки за рециклирането. Дори безвредно вещество, което има например силна миризма, може в някои случаи да попречи на използването на рециклирания материал¹. Някои химикали са опасни за хората или за околната среда. Все повече такива вещества биват идентифицирани и стават предмет на ограничения или забрани. Възможно е тези химикали да се съдържат в продукти, продадени преди влизането в сила на ограниченията, като някои от тях имат дълъг срок на пълноценно използване и поради тази причина при рециклиране на потоци от отпадъци може да бъдат открити забранени химикали. Възможно е тяхното установяване или премахване да бъде скъпо, което създава пречки, особено за малките рециклиращи предприятия. В настоящото съобщение всички тези видове химикали наричаме „вещества, които пораждат безпокойство“.

Съобщението и придружаващият работен документ на службите на Комисията са резултат от работата на експерти от различни специалности и области. Беше предприета също така широка целева консултация със заинтересованите страни, която беше отворена за участие между 12 април и 7 юли 2017 г. и събра информация от над 100 експерти.

В съобщението се разглеждат четирите най-сериозни проблема, установени относно начина на взаимодействие между законодателните актове на ЕС в областта на

¹ Такаъв може да бъде случаят с оползотворени материали, предназначени за използване като нов материал в контакт с храни.

химикалите, продуктите и отпадъците и защо тези проблеми са пречка за развитието на кръгова икономика.. Въз основа на това поставяме конкретни ключови въпроси за това как тези проблеми могат да бъдат преодоляни и посочваме действията, които Комисията ще предприеме още сега. В придружаващия работен документ на службите на Комисията е предоставен по-подробен анализ на правните и техническите предизвикателства, които трябва да бъдат обсъдени, и се предлагат възможни варианти за тяхното преодоляване.

2. КАКВА Е НАШАТА ЦЕЛ?

В плана за действие за кръгова икономика бяха посочени следните две цели, които трябва да бъдат постигнати:

- 1) даване на възможност за рециклиране и подобряване на използването на вторични суровини чрез ограничаване на ненужните тежести и улесняване на трансграничното движение на вторични суровини, за да се осигури лесната търговия с тях в целия ЕС; и
- 2) заменяне на веществата, които пораждаат безпокойство, а когато това не е възможно, намаляване на тяхното количество и подобряване на тяхното проследяване.

Тези две цели — едната, свързана с политиката в областта на отпадъците, а другата с политиката в областта на химикалите — са били често възприемани като взаимно противоположни и са водили до твърдения, че едната област на политиката е пречка за изпълнението на целите на другата.

Целта на настоящото съобщение е насърчаване на широко обсъждане в Съюза относно това как основните проблеми, установени при взаимодействието на законодателството в областта на химикалите, продуктите и отпадъците, могат да намерят задоволително решение. При решенията трябва да се имат предвид, че това е област на политиката, в която специфични (често пъти регионални или дори местни) обстоятелства имат важна роля.

Търсим решения с широка подкрепа от страна на заинтересованите участници, които следва да бъдат изпълнени на правилното равнище. Не всички въпроси се нуждаят непременно от отговор на равнище ЕС, ако национални или местни решения ще ни помогнат да постигнем по-добри резултати.

3. ЧЕТИРИ УСТАНОВЕНИ ПРОБЛЕМА

На отворения конкурентен пазар на ЕС предприятията произвеждат своите стоки, като използват материалите, които според тях отговарят най-добре на нуждите им. Когато отпадъци се обработват за повторно навлизане на пазара, тези оползотворени материали встъпват в пряка конкуренция с първичните суровини. Поради това конкурентната позиция на всеки оползотворен материал е най-силна, когато той е доближен в максимално възможна степен до суровината като резултатност и качество. Така се дава възможност за по-широк кръг от употреби на оползотворения материал.

Оползотворените материали, съдържащи вещества, които пораждаат безпокойство, са неприемливи, защото използването им може просто да навреди на репутацията на продукта, в който се съдържат. Освен това в някои случаи на тези материали може да

бъде отказано разрешение за повторно използване, например за производство на материали, предназначени за контакт с храни.

За да допринесем за успеха на Съюза за максимално нарастване на рециклирането и свеждане до минимум на използването на суровини, разгледахме подробно правилата на ЕС за управление на отпадъците, химикалите и продуктите и установихме, че четири основни проблема възникват при взаимодействието между тези правила.

3.1. Тези, които преработват отпадъци и ги подготвят за оползотворяване, не разполагат с лесен достъп до информация за наличие на вещества, които пораждаат безпокойство

Отпадъците се състоят често от смесени стоки, произведени по различно време и отговарящи на различни стандарти за продуктите. Често фирмите, които обработват отпадъци, нямат достъп до информация за състава на обработваните от тях изхвърлени стоки, тъй като такава информация или няма, или, ако има, не е достъпна към момента, когато стоката се превръща в отпадък. Освен това материалите може да бъдат случайно замърсени през целия им жизнен цикъл.

Пример: Хартиената промишленост полага усилия да поддържа продукцията си безопасна и лесна за рециклиране. Когато хартията се използва от преработващи предприятия за производство на печатни произведения, възможно е да бъдат добавени мастила и други материали. Действащите правила не дават възможност на предприятията за рециклиране на хартия да разполагат с достатъчно информация за химикалите, добавени през предходните жизнени цикли. Това ограничава рециклирането на хартия и увеличава разходите поради нуждата от извършване на допълнителни проверки и тестове². Свидетели сме на случаи в близкото минало, когато остатъци от мастило и минерални масла са били намирани в храни в резултат на пренос от опаковката, изготвена от рециклирана хартия и картон³.

Освен това проучвания, проведени от държави членки във връзка с електрически и електронни съоръжения за преработване на отпадъци, показват, че само в редки случаи информацията, изисквана по силата на законодателството на ЕС, се предава или се предоставя достъп до нея на инсталациите за преработване на отпадъци⁴.

² Съгласно информация от CEPi, получена при целева консултация.

³ Вж. например: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> или документ за позицията на BEUC (вж. стр. 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Източник: Становище на шведската Агенция за околната среда и Франция. Проучвания: Goodpoint, „Information on Hazardous Substances in Waste“ (Информация за опасни вещества в отпадъците), 2016 г. (на английски език) и Goodpoint, „Information Transfer on Hazardous Substances“ (Предаване на информация за опасни вещества), 2017 г. (на английски език).

3.1.1. Цел

Трябва да се направи необходимото, за да бъде съответната информация за съдържащите се в продуктите вещества, които поражда безпокойство, достъпна за всички участници във веригата за доставки и в крайна сметка — също така за операторите, действащи в областта на отпадъците. Това ще допринесе за насърчаване на производствените цикли с нетоксични материали и ще подобри управлението на риска от химикали при ремонти и други видове повторна употреба, както и при процесите за оползотворяване на отпадъците.

3.1.2. Планирани действия

Успоредно с тези консултации ще подобрим доказателствената база, като стартираме проучване за осъществимост в представителни сектори на използването на различни информационни системи, новаторски технологии за проследяване и стратегии, които биха могли да дадат възможност съответната информация да протича по веригите на доставки на артикули и да достига до рециклиращите предприятия. Посоченото проучване се очаква да бъде приключено до края на 2019 г. Други планирани дейности включват разработване на работни процедури, гарантиращи, че вносните артикули не съдържат вещества, които не са разрешени за употреба при производството на артикули в ЕС, както и опростени процедури за ограничаване на CMR⁵ вещества в потребителските артикули.

Въпроси:

Каква ще бъде добавената стойност от въвеждане на система за задължителна информация в Съюза, която да уведомява операторите по управление и оползотворяване на отпадъците за наличието на вещества, които поражда безпокойство?

Как да управляваме стоките, внасяни в Съюза?

3.2. Отпадъците може да съдържат вещества, които не са вече разрешени в нови продукти

Нови химикали постъпват постоянно на пазара, докато други биват забранявани, когато се открие, че създават риск. Този постоянен процес води до това, че продукти, които са законно произведени днес, може да съдържат вещество, което да се окаже забранено утре. Когато продуктът се превърне в отпадък и след това бъде оползотворен, забраненото вещество може да бъде все още налично в оползотворения материал. Това именно наричаме проблем с опасни „вещества от миналото“.

Пример: Има много примери за проблеми с „вещества от миналото“. Така например за някои бромирани забавители на горенето, които са устойчиви, биоакмулиращи се и токсични, се съобщава, че са открити в рециклирани пластмасови продукти, включително в играчки и кухненски принадлежности⁶. В друг случай използването на

⁵ Вещества, които причиняват рак, мутации или са вредни за репродукцията.

⁶ Вж. отправки към няколко проучвания, предоставени от ЕБОС и BEUC. Вж. например стр. 4 от <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

определени вещества, добавени първоначално към PVC като омекотители, подлежи сега на регламентиране, което означава, че рециклирани PVC материали, съдържащи тези вещества над определени количества, не трябва да се употребяват, нито да се пускат на пазара в ЕС.

3.2.1. Цел

Трябва да улесним рециклирането и да подобрим използването на вторични суровини, като насърчаваме производствените цикли с нетоксични материали. Освен това при разглеждането на евентуални ограничения на някои химикали и по-специално освобождаване от тези ограничения, трябва да обърнем повече внимание на въздействията върху бъдещо рециклиране или повторно използване.

3.2.2. Планирани действия

Проблемът с „вещества от миналото“ ще продължи да бъде пречка за кръговата икономика и поради това ще предприемем стъпки за разработване на специална методология за вземане на решения, която да подпомага вземането на решения относно рециклируемостта на отпадъци, съдържащи вещества, които пораждат безпокойство. В тази методология се вземат предвид общите разходи и ползи за рециклиране на даден материал в сравнение с неговото обезвреждане (включително изгаряне с оползотворяване на енергията). Очакваме тази работа да приключи към средата на 2019 г.

Виждаме също необходимост от изготвяне на насоки, гарантиращи, че проблемите с наличието на вещества, които пораждат безпокойство, се решават по-добре на ранните етапи от изготвянето на предложения за управление на риска от такива вещества.

И накрая, обсъждаме въвеждането на акт за изпълнение, който да даде възможност за ефективен контрол на използването на възможността за освобождаване от регистрация по REACH за оползотворени вещества.

Въпроси:

Как да съчетаем идеята, че отпадъците са ресурс, който следва да рециклираме, и едновременно с това да гарантираме, че отпадъците, съдържащи вещества, които пораждат безпокойство, се оползотворяват само в материали, които могат да се използват безопасно?

Следва ли да допуснем рециклираните материали да съдържат химикали, които не са вече разрешени в суровините? Ако отговорът е положителен, при какви условия?

3.3. Правилата на ЕС за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък не са напълно хармонизирани, което прави несигурен начина, по който отпадъкът се превръща в нов материал и продукт

Нашите правила, съдебната практика и годините ни на професионален опит определят кога една стока не е вече стока, а е станала отпадък. Когато това се случи, се прилага законодателството на ЕС в областта на отпадъците. Правилата на ЕС в областта на отпадъците са строги с цел да бъдат защитени човешкото здраве и околната среда. В кръговата икономика материалите следва да останат само временно във фазата отпадъци, тъй като целта е да бъдат оползотворени и въведени отново в икономиката, заменяйки първичните суровини. В повечето случаи, за да се постигне това, рециклираните материали следва да спрат да бъдат разглеждани като отпадъци.

За да престане един отпадък да бъде отпадък, той трябва да отговаря на съответни критерии. За някои потоци от отпадъци такива критерии са определени на европейско или национално равнище. Липсва обаче информация относно обхвата на тези правила и яснота относно начина, по който функционират. Сложността на потоците от отпадъци, процесите на оползотворяване и оползотворените материали означава, че не е лесно да бъдат установени критериите за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък, приложими към цели потоци от отпадъци. Оттук следва, че много от оползотворените материали се търгуват и използват при липса на установени критерии, определящи кога даден отпадък престава да бъде отпадък, така че това става при неясни правни обстоятелства и без прозрачност.

Пример: При целевата консултация металообработващата и електроенергийната промишленост съобщи за трудности при определяне на статута на отпадък или продукт на материали, като въглищна пепел, медна шлака или феромолибденова шлака. Различни критерии се прилагат в отделните държави членки и дори в отделните региони. Това създава проблеми при трансграничния превоз на тези материали и понякога прави невъзможно извличането на полезни ресурси от тях, някои от които са отпадъци, получени в количества, измерващи се в милиони тонове на година⁷.

Несигурността относно статута на материала като отпадък или продукт е също така проблем за органите, които често са изправени пред трудности, когато определят кое законодателство следва да се приложи — в областта на отпадъците или в областта на продуктите. Такава ситуация се получава, например когато се решава дали рециклирани PVC материали, съдържащи DEHP (бис (2-етилхексил) фталати), следва да се считат все още като отпадъци, или да се третират като продукти.

3.3.1. Цел

Трябва да създадем възможност за по-хармонизирано тълкуване и прилагане на правилата за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък в целия ЕС, за да насърчим още повече употребата на оползотворените материали на територията на Съюза.

3.3.2. Планирани действия

Комисията ще насърчи по-тесното сътрудничество между съществуващите мрежи от експерти по химикали и управление на отпадъците и ще определи онлайн хранилище за всички приети национални и европейски критерии за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък и критерии за странични продукти. Тя освен това ще инициира проучване с цел по-добро разбиране на практиката на държавите членки при изпълнението и проверката на разпоредбите относно това кога даден отпадък престава да бъде отпадък като основа за бъдещи насоки.

Въпрос:

Как и за кои потоци от отпадъци следва да се насърчава по-голямата хармонизация на правилата за това кога даден отпадък престава да бъде отпадък?

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

3.4. Правилата за вземане на решения относно това кои отпадъци и химикали са опасни не са добре съгласувани, което се отразява на използването на вторични суровини

Производството и използването на опасни химикали и продукти подлежат на стриктни правила на ЕС, приети за защита от увреждания на работниците⁸, гражданите и околната среда. Когато даден химикал бъде определен като опасен, той се класифицира като такъв, което води до ясни задължения за операторите с цел да се гарантира безопасната му обработка.

Управлението на отпадъците е регламентирано по аналогичен начин с правила на ЕС, приети с оглед на същите цели, а именно третирането на опасните отпадъци да става без увреждане на околната среда или човешкото здраве. Тези два набора от правила не са обаче изцяло съгласувани. Виждали сме случаи, в които един и същ материал, съдържащ опасно вещество, може да бъде счетен като опасен или като неопасен в зависимост от това дали е отпадък или продукт. Това несъответствие означава невъзможност да се приеме, че от материалите, които навлизат повторно в икономиката в резултат на оползотворяване на неопасни отпадъци, ще се получи непременно неопасен продукт.

Начинът, по който правилата за класифициране на отпадъците се изпълняват и прилагат задължително, води до важни последици за бъдещия избор на управление на отпадъците, като осъществимост и икономическа жизнеспособност на събирането, метод на рециклиране или избор между рециклиране и обезвреждане. Подобни несъответствия може да окажат въздействие върху използването на вторични суровини.

Пример: Оловото се класифицира различно в зависимост от статута си на отпадък или продукт. Оловните отпадъци от строителство и разрушаване са класифицирани като неопасни отпадъци в Европейския списък на отпадъците. Оловото като продукт е класифицирано като опасно вещество по силата на законодателството на ЕС относно класифицирането, етиктирането и опаковането на химикали (Регламент CLP) заради вредното си въздействие върху репродукцията.

Друг пример е случаят с гъвкави PVC отпадъци, съдържащи определени добавки, когато операторите, действащи в областта на отпадъците, често класифицират (погрешно) тези отпадъци като неопасни, въпреки че полученият при оползотворяването продукт ще бъде класифициран като опасна смес от химикали съгласно Регламент CLP.

3.4.1. Цел

Трябва да осигурим по-последователен подход към правилата за класифициране на химикали и на отпадъци.

⁸ Директива 89/391/ЕИО на Съвета за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място; Директива 98/24/ЕО относно защитата на здравето и безопасността на работниците от рискове, свързани с химически агенти на работното място; Директива 2004/37/ЕО относно защитата на работниците от рискове, свързани с експозицията на канцерогени или мутагени по време на работа.

3.4.2. Планирани действия

Предстои да публикуваме документ с насоки относно класифицирането на отпадъци в помощ на операторите, действащи в областта на отпадъците, и компетентните органи за прилагане на общ подход към характеризирането и класифицирането на отпадъци. Ще насърчаваме освен това обмяна на най-добри практики във връзка с методите за изпитване при оценка на веществата по отношение на опасното свойство HP 14 „Токсични за околната среда“ с оглед на евентуалното им хармонизиране.

Въпрос:

Следва ли да продължим съгласуването на правилата за класифициране на рисковете, така че отпадъците да се считат за опасни по същите правила, които се прилагат за продуктите?

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Тези четири проблема представляват сериозни пречки кръговата икономика. От получените становища става ясно, че се срещат предизвикателства при практическото прилагане на място, изразяващи се в ограничен достъп до ресурси и знания, както и във връзка със съгласуването между различните участници на местно, национално и европейско равнище.

Нашият анализ показва освен това, че има и правни проблеми. Дългосрочният стремеж трябва да бъде постигане на пълна съгласуваност между законодателните актове за изпълнение на политиките в областта на отпадъците и на химикалите. Това ще помогне да се постигне целта материалите да бъдат безопасни, целесъобразни и да отговарят на изискванията за дълготрайност, рециклируемост и оказват слабо въздействие върху околната среда. Стоките следва да бъдат проектирани, произвеждани, търгувани и рециклирани с минимално използване на вещества, които пораждат безпокойство, за да се улесни повторната употреба по начин, който повишава максимално икономическите предимства и ползи за обществото при високо равнище на опазване на човешкото здраве и околната среда.

Вариантите на политиката, изложени в работния документ на службите на Комисията, обхващат както неотложните проблеми, така и тези, чието решение изисква повече време. В документа са включени по няколко варианта за всеки проблем и се приканва към размисъл за намирането на подходящ баланс между общите дългосрочни ползи от кръговото използване на тези материали и общата загриженост в дългосрочен план за здравето и околната среда във връзка с веществата, съдържащи се в съответния материал.

Необходимо е да се премахнат пречките по пътя към кръгова икономика в Съюза. Разполагаме с лесен достъп до някои инструменти, които могат да намалят част от проблемите, но са ни нужни повече доказателства и становища от цял ЕС, за да сме сигурни как оптимално да решим някои от широкообхватните проблеми.

Приканваме Европейския парламент, Съвета и Комитета на регионите, както и заинтересованите страни, да се включат в обсъждането и да заемат позиция по посочените предизвикателства, за да можем да определим пътя към постигане на една истинска кръгова икономика.

Целта е до края на мандата на настоящата Комисия през 2019 г. обещаните действия да са в процес на изпълнение и да са подкрепени от солидни доказателства. Новите проучвания, които започваме, както и консултацията, в която всички заинтересовани страни се приканват да участват, съответно ще имат решаваща роля в постигането на нашите цели.