



Bruxelles, 2.12.2015.
COM(2015) 614 final

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

Zatvaranje kruga — akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo

Zatvaranje kruga — akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo

Uvod

Prelazak na gospodarstvo koje je u većoj mjeri kružno i u kojem se vrijednost proizvoda, materijala i resursa što je dulje moguće zadržava u gospodarstvu, a stvaranje otpada svodi na najmanju moguću mjeru, bitan je doprinos naporima EU-a za razvoj održivog i konkurentnog gospodarstva s niskim emisijama ugljika, u kojem se resursi iskorištavaju učinkovito. Takav prelazak prilika je za preobrazbu našega gospodarstva i stvaranje novih i održivih konkurentnih prednosti za Europu.

U kružnom će se gospodarstvu zaštitom poduzeća od nestašice resursa i nestabilnih cijena povećati konkurentnost EU-a, čime će se pridonijeti stvaranju novih poslovnih prilika te inovativnih i učinkovitijih načina proizvodnje i potrošnje. U takvom će se gospodarstvu na lokalnoj razini otvarati radna mjesta na svim razinama kvalifikacija te stvarati prilike za socijalnu integraciju i koheziju. Istovremeno će se postići ušteda energije i pridonijeti izbjegavanju nepopravljivih šteta prouzročenih iskorištavanjem resursa brzinom kojom se premašuje Zemljina sposobnost njihove obnove u smislu klime i biološke raznolikosti, onečišćenja zraka, tla i vode. U nedavnom izvješću ukazuje se i na šire prednosti kružnoga gospodarstva¹, uključujući smanjenje trenutačnih razina emisija ugljikova dioksida. Rad na poticanju kružnoga gospodarstva stoga je usko povezano s ključnim prioritetima EU-a, uključujući radna mjesta i rast, program ulaganja, klimu i energetiku, socijalni program i industrijske inovacije, kao i s naporima u području održivog razvoja koji se poduzimaju na globalnoj razini.

U poticanju tog procesa ključni su gospodarski subjekti poput poduzeća i potrošača. Iako nadležna lokalna, regionalna i nacionalna tijela pokretači spomenutog prelaska, i EU ima temeljnu ulogu u njegovu podupiranju. Cilj je pritom osigurati odgovarajući regulatorni okvir za razvoj kružnoga gospodarstva na jedinstvenom tržištu i poslati jasne signale gospodarskim subjektima i društvu u cjelini o budućem smjeru tog razvoja. To znači odrediti dugoročne ciljeve u pogledu otpada te skup konkretnih i ambicioznih mjera širokog opsega koje će trebati provesti prije 2020. Djelovanjem na razini EU-a potaknut će se ulaganja i stvoriti ravnopravni uvjeti za tržišno nadmetanje, ukloniti prepreke koje proizlaze iz europskog zakonodavstva ili neodgovarajuće provedbe propisa produbiti jedinstveno tržište i osigurati povoljni uvjeti za inovacije i uključivanje svih dionika.

U zakonodavne prijedloge o otpadu, koji će biti doneseni zajedno s ovim akcijskim planom, uvršteni su dugoročni ciljevi za smanjenje odlaganja otpada na odlagališta i povećanje pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje ključnih tokova otpada poput komunalnog otpada i ambalažnog otpada. S pomoću tih ciljeva države bi članice postupno trebale izjednačiti razine najbolje prakse te potaknuti potrebna ulaganja u gospodarenje otpadom. Kako bi

¹ *Rast iznutra: vizija kružnoga gospodarstva za konkurentnu Europu*, izvješće zaklada „Ellen MacArthur Foundation” i „Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit” (SUN) te centra „McKinsey Centre for Business and Environment”, lipanj 2015.

provedba bila jasna i jednostavna te radi promicanja gospodarskih poticaja i unapređenja sustava proširene odgovornosti proizvođača, predlažu se dodatne mjere.

Poticanjem održive djelatnosti u ključnim sektorima, kao i novih poslovnih prilika, ovim će se planom pridonijeti iskorištavanju potencijala kružnoga gospodarstva za poticanje rasta i otvaranje radnih mjesta. Planom su, među ostalim, obuhvaćene sveobuhvatne obveze u pogledu ekološkog dizajna, razvoj strateških pristupa rješavanju pitanja plastike i kemikalija, velika inicijativa za financiranje inovativnih projekata pod okriljem EU-ova istraživačkog programa Obzor 2020. te ciljane mjere u područjima poput plastike, rasipanja hrane, gradnje, ključnih sirovina, industrijskog i rudarskog otpada, potrošnje i javne nabave. Kasnije će uslijediti drugi ključni zakonodavni prijedlozi o gnojivima i ponovnoj uporabi vode. Konačno, u plan su uvrštene i horizontalne mjere osnaživanja u područjima poput inovacija i ulaganja, kojima bi se trebao poticati prelazak na kružno gospodarstvo. Predloženim se mjerama podupire kružno gospodarstvo u svakoj fazi vrijednosnog lanca, od proizvodnje do potrošnje, popravka i ponovne proizvodnje, gospodarenja otpadom te vraćanja sekundarnih sirovina u gospodarstvo. Predložene mjere razvijat će se u skladu s načelima bolje regulative i podložno odgovarajućem savjetovanju i procjeni učinka.

Akcijski plan usmjeren je na djelovanje na razini EU-a koje ima visoku dodanu vrijednost. Međutim, za ostvarenje kružnoga gospodarstva bit će potrebno dugoročno uključivanje dionika na svim razinama, od država članica, regija i gradova do poduzeća i građana. Države članice pozivaju se da u potpunosti preuzmu svoju ulogu u djelovanju EU-a te da ga upotpune djelovanjem na nacionalnoj razini. Kružno gospodarstvo morat će se razviti i na globalnoj razini. Veća usklađenost politika u unutarnjem i vanjskom djelovanju EU-a u tom području te ispunjenje globalnih obveza koje su preuzele Unija i države članice EU-a, posebno UN-ov Program održivog razvoja do 2030. i Savez skupine G7 za učinkovito iskorištavanje resursa, međusobno će se osnaživati, a ta usklađenost bit će ključna za ispunjenje spomenutih obveza. Ovaj akcijski plan bit će ključan za postizanje ciljeva održivog razvoja do 2030., posebno 12. cilja kojim se osiguravaju održivi načini potrošnje i proizvodnje.

1. Proizvodnja

Kružno gospodarstvo započinje na samom početku životnog vijeka proizvoda. I u fazi dizajniranja i u proizvodnim postupcima utječe se na nabavu i iskorištavanje resursa te stvaranje otpada tijekom čitavog životnog vijeka proizvoda.

1.1. Dizajniranje proizvoda

Boljim dizajnom može se povećati trajnost proizvoda ili olakšati njihov popravak, unapređivanje ili ponovna proizvodnja. Dizajnom se također može pomoći poduzećima za reciklažu pri rastavljanju proizvoda radi oporabe vrijednih materijala i komponenata. Općenito, dizajnom se može pridonijeti očuvanju dragocjenih resursa. Međutim, čini se da to

trenutačno nije moguće postići na tržištu, ponajprije zbog različitih interesa proizvođača, korisnika i poduzeća za reciklažu. Stoga je nužno osigurati poticaje za bolje dizajniranje proizvoda te istodobno očuvati jedinstveno tržište i tržišno nadmetanje i omogućiti inovacije.

U tom su kontekstu posebno važni električni i elektronički proizvodi. Mogućnost njihova popravka može biti važna potrošačima i oni mogu sadržavati vrijedne materijale koje bi se trebalo moći lakše reciklirati (npr. elemente rijetkih zemalja u elektroničkim uređajima). Kako bi promicala bolje dizajniranje tih proizvoda, Komisija će u budućim zahtjevima za dizajniranje proizvoda u okviru Direktive o ekološkom dizajnu², čiji je cilj povećati učinkovitost i ekološku prihvatljivost proizvoda koji troše energiju za, istaknuti aspekte kružnoga gospodarstva. Do sada su zahtjevi za ekološki dizajn uglavnom bili usmjereni na energetska učinkovitost³; ubuduće će se sustavno razmatrati pitanja poput mogućnosti popravka, unapređivanja i recikliranja, trajnosti ili određivanja nekih materijala ili tvari. Komisija će u novim planovima rada i pregledima te u bliskoj suradnji s odgovarajućim dionicima analizirati ta pitanja zasebno za pojedine proizvode, pri čemu će voditi računa o posebnostima različitih proizvoda i povezanim izazovima (poput inovacijskih ciklusa).

Komisija je poduzela prvi korak te je u okviru Direktive o ekološkom dizajnu izradila obvezujuće zahtjeve za dizajn i označivanje proizvoda i uskoro će ih predložiti državama članicama kako bi se rastavljanje, ponovna uporaba i recikliranje elektroničkih zaslona (npr. ravnih zaslona računala ili televizora) učinilo jednostavnijim i sigurnijim.

Komisija predlaže i da se bolje dizajniranje proizvoda potiče tako što će iznos financijskog doprinosa koji proizvođači plaćaju u okviru sustava proširene odgovornosti proizvođača ovisiti o troškovima na kraju životnog vijeka njihovih proizvoda. Time bi se trebao stvoriti izravni ekonomski poticaj za dizajniranje proizvoda koji se mogu lakše reciklirati ili ponovno rabiti.

Konačno, Komisija će ispitati mogućnosti i aktivnosti za usklađivanje okvira politika⁴ za različite aspekte rada na EU-ovoj politici proizvoda, kojima se pridonosi širenju kružnoga gospodarstva.

— U svojem buduću radu u okviru Direktive o ekološkom dizajnu Komisija će prema potrebi izraditi zahtjeve za proizvode koji su bitni za kružno gospodarstvo, i tako promicati mogućnost popravka, unapređivanja i recikliranja proizvoda te njihovu trajnost. Pritom će uzeti u obzir posebnosti različitih skupina proizvoda. U planu rada za ekološki dizajn za 2015. – 2017. detaljno će biti opisano kako će se to provesti. Komisija će uskoro predložiti i zahtjeve u pogledu ekološkog dizajna za elektroničke zaslone.

² Direktiva 2009/125/EZ. Tom su Direktivom obuhvaćeni svi proizvodi koji troše energiju.

³ Procjenjuje se da će se s pomoću Direktive o ekološkom dizajnu te provedbom mjera za označivanje energetske učinkovitosti do 2020. uštedjeti primarna energija ekvivalentna 175 milijuna tona nafte.

⁴ Npr. ekološki dizajn, označivanje energetske učinkovitosti, znak zaštite okoliša, zelena javna nabava i drugi važni propisi o proizvodima.

— Revidiranim zakonodavnim prijedlozima o otpadu koji sadržavaju odredbe o proširenoj odgovornosti proizvođača stvorit će se ekonomski poticaji za bolje dizajniranje proizvoda.

— Komisija će ispitati mogućnosti i aktivnosti za usklađivanje okvira politika za različite aspekte rada na svojoj politici proizvoda, kojima se pridonosi širenju kružnoga gospodarstva.

1.2. Proizvodni postupci

Čak i kada su proizvodi ili materijali pametno dizajnirani, zbog neučinkovitog iskorištavanja resursa u proizvodnim postupcima mogu se izgubiti poslovne prilike i stvoriti znatne količine otpada.

Primarne sirovine, uključujući obnovljive materijale, i dalje će imati važnu ulogu u proizvodnim postupcima, čak i u kružnom gospodarstvu. U tom kontekstu potrebno je obratiti pozornost na utjecaje njihove proizvodnje na okoliš i društvo u EU-u i u zemljama izvan EU-a. Komisija stoga promiče održivu nabavu sirovina na globalnoj razini, na primjer u okviru političkog dijaloga, partnerstava te svoje trgovinske⁵ i razvojne politike. Industrijski subjekti imaju ključnu ulogu jer bi trebali preuzeti specifične obveze u pogledu održive nabave i uspostavljati suradnju među različitim vrijednosnim lancima.

Svaki industrijski sektor razlikuje se u pogledu iskorištavanju resursa, stvaranju otpada i gospodarenju njime. Stoga će Komisija i dalje promicati najbolje prakse u nizu industrijskih sektora s pomoću „referentnih dokumenata o najboljim raspoloživim tehnikama” (BREF-ovima), koje države članice moraju razmotriti pri izdavanju zahtjeva za dozvole industrijskim postrojenjima, te promicati najbolje prakse u području rudarskog otpada. Osnivanjem Europskog centra izvrsnosti za učinkovito iskorištavanje resursa⁶ Komisija pomaže i malim i srednjim poduzećima (MSP-ovima) iskoristiti poslovne prilike koje proizlaze iz učinkovitijeg iskorištavanja resursa. Primjeri su mjera u tom području olakšavanje zamjene kemikalija zabrinjavajućih svojstava ili podupiranje pristupa MSP-ova inovativnim tehnologijama⁷. Povećanje učinkovitosti Sustava EU-a za upravljanje okolišem i reviziju (EMAS)⁸ te pilotskog programa provjere ekoloških tehnologija (ETV)⁹ i opsega primjene tog sustava i programa također bi moglo biti korisno za poduzeća, posebno MSP-ove.

Osim toga, važno je promicati inovativne industrijske procese. Na primjer, industrijskom se simbiozom omogućuje da otpad ili nusproizvodi jedne industrije postanu resursi druge industrije. U svojim revidiranim prijedlozima o otpadu Komisija predlaže elemente za olakšavanje te prakse i surađivat će s državama članicama kako bi osigurala jednako razumijevanje pravila o nusproizvodima. Još jedan primjer inovativnih procesa ponovna je

⁵ U prvom redu strategija „Trgovina i ulaganja za sve”, donesena u listopadu 2015.

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

⁷ Radi olakšavanja pristupa MSP-ova centrima za pružanje tehnoloških usluga u području ključnih naprednih tehnologija.

⁸ Nakon provjere prikladnosti koja je u tijeku.

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

uporaba plinovitih ispusta¹⁰. Ponovna proizvodnja¹¹ još je jedno područje s velikim potencijalom: u određenim industrijama, kao što su vozila ili industrijskih strojevi, ta se praksa već ustalila, ali bi se mogla početi primjenjivati i na nove sektore. EU podupire takve obećavajuće trendove u okviru svojeg programa za financiranje istraživanja i inovacija Obzor 2020.¹² te sredstvima kohezijske politike¹³.

— *Komisija će u referentne dokumente o najboljim raspoloživim tehnikama (BREF-ove)¹⁴ uvrstiti smjernice o najboljim praksama gospodarenja otpadom i učinkovitog iskorištavanja resursa u industrijskim sektorima*

te će izdati smjernice i promicati najbolje prakse u području rudarskog otpada.

— *Komisija (u revidiranim zakonodavnim prijedlozima o otpadu) predlaže pojašnjavanje pravila o nusproizvodima kako bi se olakšala industrijska simbioza te pomogli stvoriti ravnopravni uvjeti za tržišno nadmetanje u cijeloj EU-u.*

2. Potrošnja

Odlukama koje donose milijuni potrošača može se podupirati ili ugrožavati kružno gospodarstvo. Na te odluke utječu informacije kojima potrošači imaju pristup, asortiman i cijene postojećih proizvoda te regulatorni okvir. Ta je faza presudna i za sprečavanje i smanjenje stvaranja otpada iz kućanstva.

Potrošači u EU-u suočavaju se s mnoštvom oznaka na proizvodima ili tvrdnji o prihvatljivosti proizvoda za okoliš, pa im je često teško razlikovati proizvode i imati povjerenje u dostupne informacije. Tvrdnje o prihvatljivosti proizvoda za okoliš nisu uvijek u skladu s pravnim zahtjevima za pouzdanost, točnost i jasnoću¹⁵. Komisija surađuje s dionicima kako bi tvrdnje o prihvatljivosti proizvoda za okoliš učinila pouzdanijima te će osigurati bolju provedbu postojećih pravila, među ostalim s pomoću ažuriranih smjernica o nepoštenim poslovnim praksama¹⁶. Komisija ispituje metodologiju ekološkog otiska proizvoda¹⁷ kojom se mjeri njihova ekološka prihvatljivost te će istražiti njezinu primjenu za mjerenje podataka o okolišu i priopćavanje tih podataka. Dobrovoljnim znakom zaštite okoliša EU-a (*EU Ecolabel*) određuju se proizvodi koji tijekom svojeg životnog ciklusa manje utječu na okoliš. Komisija će ispitati način povećanja njegove učinkovitosti i doprinosa kružnom gospodarstvu¹⁸.

¹⁰ U prvom redu CO₂.

¹¹ Niz koraka u proizvodnji koji se poduzimaju na kraju životnog vijeka proizvoda u cilju vraćanja njegove učinkovitosti na razinu novog proizvoda ili više, uz odgovarajuće jamstvo.

¹² Poziv za tvornice budućnosti, 2014. — poziv na industrijsku simbiozu, 2014.

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

¹⁴ To će se provesti u okviru redovitih planiranih revizija BREF-ova.

¹⁵ Vidjeti studiju potrošačkog tržišta o prihvatljivosti proizvoda za okoliš:

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

¹⁶ U kontekstu Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu.

¹⁷ COM/2013/0196 završna verzija. Trenutačno se to ispituje u okviru pilotskih projekata. Komisija će ovisno o rezultatima pilotskih projekata razmotriti daljnju primjenu metodologije ekološkog otiska proizvoda.

¹⁸ Nakon provjere prikladnosti koja je u tijeku.

Ove godine Komisija je predložila poboljšani sustav označivanja energetske učinkovitosti kućanskih aparata i drugih proizvoda koji troše energiju, kojim bi se potrošačima pomoglo da odaberu najučinkovitije proizvode¹⁹. Predloženim će se sustavom omogućiti i prikazivanje informacija potrošačima o ekološkoj prihvatljivosti proizvoda koji troše energiju, uključujući informacije o njihovoj trajnosti²⁰.

Cijena je ključni čimbenik koji utječe na odluke o kupnji, i to i u vrijednosnom lancu i za krajnje potrošače. Stoga se države članice potiču na pružanje poticaja i primjenu ekonomskih instrumenata, kao što je oporezivanje, kako bi osigurale da se u cijenama proizvoda više odražavaju troškovi povezani s okolišem. I aspekti koji se odnose na jamstva, kao što su razdoblje pravnog jamstva i prebacivanje tereta dokaza²¹ važan su dio mozaika potrošnje jer se njima potrošači mogu zaštititi od neispravnih proizvoda te se može pridonijeti trajnosti i mogućnosti popravka proizvoda i tako izbjeći njihovo bacanje. U EU-u postoji dvogodišnje jamstvo za materijalna dobra, ali je njegova provedba još uvijek otežan. Komisija će razmotriti to pitanje, kao i druge slične teme, posebno u kontekstu svojeg nadolazećeg prijedloga za internetsku prodaju robe. Također će ocijeniti ključne dijelove zakonodavstva o zaštiti potrošača i razmotriti njegova moguća poboljšanja²².

Nakon kupnje proizvoda, njegov životni vijek može se produljiti ponovnom uporabom ili popravkom, čime se izbjegava njegovo bacanje. Sektori ponovne uporabe i popravka radno su intenzivni te se njima pridonosi otvaranju radnih mjesta u EU-u i njegovu socijalnom programu. Trenutačno se određene proizvode ne može popraviti zbog njihova dizajna ili nedostupnosti zamjenskih dijelova ili informacija o popravku. Budućim radom na ekološkom dizajnu proizvoda (vidjeti odjeljak 1.1.) pomoći će se povećati trajnost proizvoda i olakšati njihov popravak: posebno će se razmatrati zahtjevi u pogledu raspoloživosti zamjenskih dijelova i informacija o popravku (npr. s pomoću internetskih priručnika za popravak), među ostalim istraživanjem mogućnosti horizontalnih zahtjeva u pogledu pružanja informacija o popravku. Praksama planiranog zastarijevanja također se može ograničiti korisni životni vijek proizvoda. Komisija će putem neovisnog programa ispitivanja potaknuti rad na otkrivanju takvih praksi i načina njihova rješavanja. Osim toga, u revidirane zakonodavne prijedloge o otpadu uvrštene su nove odredbe za povećanje pripremnih radnji za aktivnosti ponovne uporabe. Države članice te regionalne i lokalne vlasti također imaju važnu ulogu u poticanju ponovne uporabe i popravka, a neke su već poduzele inicijative u tom području.

Moguće je poduzeti i druge mjere za smanjenje količine otpada iz kućanstava. Takve su mjere učinkovitije na nacionalnoj i lokalnoj razini, gdje ih se može bolje usmjeriti: posebno su se

¹⁹ COM(2015)341

²⁰ Na temelju podataka koje tijela za nadzor tržišta mogu mjeriti i bez bitnog negativnog učinka na laku razumljivost i učinkovitost oznake za kupce.

²¹ U skladu s Direktivom 99/44/EZ, u prvih šest mjeseci nakon isporuke prodavatelj mora dokazati da u vrijeme isporuke nije postojala neusklađenost. Nakon toga, teret dokaza leži na kupcu.

²² U okviru provjere prikladnosti zakonodavstva o zaštiti potrošača najavljene u Programu rada Komisije za 2015. (COM(2014) 910 završna verzija — Prilog 3.).

učinkovitima pokazale kampanje podizanja svijesti i ekonomski poticaji²³. Komisija promiče sprečavanje stvaranja otpada i ponovnu uporabu razmjenu informacija i najboljih praksi te financiranjem projekata na lokalnoj i regionalnoj razini, uključujući međuregionalnu suradnju, u okviru kohezijske politike.

I inovativnim oblicima potrošnje može se poduprijeti razvoj kružnoga gospodarstva, npr. dijeljenjem proizvoda ili infrastrukture (ekonomija suradnje), trošenjem usluga umjesto proizvoda ili primjenom informatičkih ili digitalnih platformi. Te nove oblike potrošnje često razvijaju poduzeća ili građani, a promiče ih se na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Komisija podržava te nove modele poslovanja i potrošnje u okviru Obzora 2020. i financiranjem u okviru kohezijske politike (vidjeti i odjeljak 6.). Kao što je najavljeno u Strategiji o jedinstvenom tržištu²⁴, Komisija će razviti i europski program za ekonomiju suradnje.

Javna nabava čini velik dio europske potrošnje (gotovo 20 % BDP-a EU-a). Ona stoga može imati ključnu ulogu u kružnom gospodarstvu, a Komisija će tu ulogu poticati svojim mjerama za zelenu javnu nabavu²⁵ (ZJN), u okviru koje se na razini EU-a razvijaju kriteriji koje zatim primjenjuju tijela javne vlasti na dobrovoljnoj osnovi. Prvo, Komisija će osigurati da se u budućnosti pri utvrđivanju ili izmjeni kriterija poseban naglasak stavlja na aspekte koji su relevantni za kružno gospodarstvo, poput trajnosti i mogućnosti popravka. Drugo, ona će podupirati češću primjenu tih kriterija na razini tijela javne vlasti²⁶ i promišljati moguće načine širenja primjene ZJN-a u cijelom EU-u, posebno kad je riječ o proizvodima ili tržištima koji su od velike važnosti za kružno gospodarstvo. Konačno, Komisija će preuzeti ulogu predvodnika predvodnik tako što će vlastitim primjerom osigurati što je moguće širu primjenu zelene javne nabave u okviru vlastite nabave te jačati primjenu ZJN-a u okviru financiranja EU-a.

— Komisija će u svojem radu na ekološkom dizajnu posebno razmotriti razmjernu zahtjeve o trajnosti i dostupnosti informacija o popravku i zamjenskim dijelovima, a u budućim mjerama označivanja energetske učinkovitosti posebno će se osvrnuti na informacije o trajnosti.

— U revidiranim prijedlozima o otpadu Komisija predlaže nova pravila kojima će se poticati aktivnosti ponovne uporabe.

— Komisija će raditi na boljoj provedbi jamstava za opipljive proizvode, ispitati mogućnosti poboljšanja i razmotriti lažne tvrdnje o prihvatljivosti proizvoda za okoliš

— Komisija će u okviru Obzora 2020. izraditi neovisan program ispitivanja kojim bi se trebalo pridonijeti utvrđivanju pitanja povezanih s mogućim planiranim zastarijevanjem. U taj bi rad prema potrebi bili uključeni odgovarajući dionici.

— Komisija će poduzeti mjere za zelenu javnu nabavu (ZJN) isticanjem aspekata kružnoga gospodarstva u novim ili izmijenjenim kriterijima te će preuzeti ulogu predvodnika tako što će

²³ Kao što su sustavi poticaja za općine ili sustavi „plati koliko si bacio”, u kojima kućanstva (na primjer) plaćaju prema količini neoporabljivog otpada koji su bacila.

²⁴ COM(2015)550

²⁵ U skladu s globalnim ciljem održivog razvoja da se promiču održive prakse javne nabave.

²⁶ Među ostalim ciljanim programima osposobljavanja

vlastitim primjerom podupirati širu primjenu ZJN-a u okviru vlastite nabave i financiranja EU-a.

3. Gospodarenje otpadom

Gospodarenje otpadom ima središnju ulogu u kružnom gospodarstvu: njime se određuje način primjene EU-ove hijerarhije otpada u praksi. Hijerarhijom otpada utvrđuje se redoslijed prioriteta od sprečavanja nastanka otpada, njegove pripreme za ponovnu uporabu, recikliranja i uporabe energije do odlaganja, npr. na odlagališta otpada. Ovim se načelom nastoje poticati mogućnosti kojima se postiže najbolji ukupni rezultat za okoliš. Posljedica načina na koji prikupljamo naš otpad i gospodarimo njime mogu biti visoke stope recikliranja i vraćanje vrijednih materijala u gospodarstvo ili pak nedjelotvoran sustav u kojem otpad koji se najviše može reciklirati završava na odlagalištima ili u spalionici, uz moguće štetne utjecaje na okoliš i znatne gospodarske gubitke. Za postizanje visoke razine uporabe materijala ključno je poslati dugoročne signale tijelima javne vlasti, poduzećima i ulagačima te na razini EU-a uspostaviti odgovarajuće uvjete kojima se to omogućuje, uključujući dosljednu provedbu postojećih obveza. Treba uzeti u obzir sav otpad, bez obzira nastaje li on u kućanstvima, poduzećima, sektoru industrije i rudarstva (vidjeti odjeljak 1.2.) ili u građevinskom sektoru (vidjeti odjeljak 5.4.).

Danas se reciklira samo otprilike 40 % otpada koji nastaje u kućanstvima EU-a. Tim se prosjekom prikrivaju velika odstupanja među državama članicama i regijama jer u nekim područjima stope recikliranja otpada iznose čak 80 %, dok su u drugima niže od 5 %. Komisija iznosi nove zakonodavne prijedloge o otpadu kako bi dala dugoročnu viziju povećanja opsega recikliranja i smanjenja odlaganja komunalnog otpada na odlagališta, uzimajući pritom u obzir razlike među državama članicama. Tim se prijedlozima potiče i češća primjena ekonomskih instrumenata za osiguravanje usklađenosti s EU-ovom hijerarhijom otpada.

U revidirane prijedloge o otpadu uvršteni su i veći ciljevi u pogledu recikliranja ambalaže²⁷, čime će se osnažiti ciljevi u pogledu komunalnog otpada i poboljšati gospodarenje ambalažnim otpadom u trgovinskom i industrijskom sektoru. Od uvođenja ciljeva za papirnatu, staklenu, plastičnu, metalnu i drvenu ambalažu²⁸ na razini EU-a reciklira se više ambalažnog otpada (iz kućanstava i industrijskih/trgovinskih izvora) te postoji potencijal za porast opsega recikliranja, od čega bi koristili imali i gospodarstvo i okoliš.

Kako bi se podigla razina visokokvalitetnog recikliranja potrebno je unaprijediti prikupljanje i razvrstavanje otpada. Sustavi prikupljanja i razvrstavanja često se dijelom financiraju iz sustava proširene odgovornosti proizvođača, u kojem proizvođači preuzimaju jedan dio troškova prikupljanja i obrade otpada. Kako bi ti sustavi postali učinkovitiji, Komisija predlaže minimalne uvjete u pogledu transparentnosti i troškovne učinkovitosti. Države

²⁷ U okviru prijedloga za metale uvest će se zasebni podciljevi za aluminij i neobojene metale.

²⁸ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

članice i regije mogu primjenjivati te sustave i za dodatne tokove otpada kao što su tekstil ili namještaj.

U revidiranim prijedlozima o otpadu razmatrat će se i ključna pitanja povezana s izračunom stopa recikliranja. To je ključno za osiguravanje usporedivih i visokokvalitetnih statistika u cijelom EU-u te za pojednostavljenje postojećeg sustava i poticanje viših stopa učinkovitog recikliranja odvojeno prikupljenog otpada.

Također je važno ukloniti prepreke na terenu. Više stope recikliranja često su ograničene administrativnim kapacitetom, nedostatkom ulaganja u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje i recikliranje te nedovoljnom primjenom ekonomskih instrumenata (npr. pristojbe za odlaganje na odlagališta ili sustavi „plati koliko si bacio”); veliki izazov predstavlja i prekapacitiranost infrastrukture za obradu preostalog otpada (uključujući miješani otpad). U novim zakonodavnim prijedlozima o otpadu vodi se računa o tim preprekama kombiniranjem dugoročnih i prijelaznih ciljeva s mogućnošću produljenja roka u zemljama koje se suočavaju s najvećim izazovima u pogledu povećanja opsega odvojenog prikupljanja i recikliranja, te se u njima zahtijeva provedbena strategija kojom bi se osigurali napredak i pravodobno uklanjanje nedostataka pri provedbi. Komisija se također zalaže za pružanje tehničke pomoći državama članicama koje se suočavaju s poteškoćama pri provedbi, kao i za olakšavanje razmjene najboljih praksi sa zemljama i regijama koje se uspješno unaprijedile svoje sustave gospodarenja otpadom. Komisija je već pokrenula nekoliko inicijativa za promicanje usklađenosti kako bi se osigurala bolja provedba zakonodavstva EU-a o otpadu, uključujući ono o komunalnom i opasnom otpadu te odvojenom prikupljanju, kao i za podizanje svijesti na nacionalnoj razini. U budućnosti će se pojačati postojeća bliska suradnja s državama članicama, u okviru koje će se zakonodavstvo o otpadu bolje povezati s mjerama šireg opsega kojima se podupire kružno gospodarstvo.

Kohezijska politika EU-a ima ključnu ulogu u smanjenju nedostatka ulaganja u bolje gospodarenje otpadom i podupiranjima primjene hijerarhije otpada²⁹. U protekla dva desetljeća ta su sredstva iskorištena širom EU-a za razvoj infrastrukture za gospodarenje otpadom. Za tekući (2014. – 2020.) program financiranja moraju biti ispunjeni *ex ante* uvjeti kako bi se osigurala usklađenost novih ulaganja u sektor otpada s planovima za gospodarenje otpadom koje su osmislile države članice kako bi ostvarile svoje ciljeve u pogledu recikliranja. To znači da će sredstva za nova odlagališta biti odobrena samo u iznimnim slučajevima (npr. uglavnom za opasni otpad koji se ne može oporabiti), a da će sredstva za nova postrojenja za obradu preostalog otpada, poput spaljivanja ili mehaničko-biološke obrade biti odobrena samo u ograničenim i dobro opravdanim slučajevima, ako ne postoji rizik prekapacitiranosti i ako se u potpunosti poštuju ciljevi hijerarhije otpada. Predviđeno je da će u okviru trenutnog programa financiranja 5,5 milijardi EUR biti namijenjeno gospodarenju otpadom.

Još je jedna prepreka ostvarenju većih stopa recikliranja nezakoniti prijevoz otpada i unutar EU-a i u treće zemlje, zbog čega se otpad često obrađuje ne vodeći računa o okolišu i na

²⁹ Među ostalim, inovativnim pristupima.

ekonomski suboptimalan način. Godine 2014. donesena je revidirana uredba o pošiljkama otpada³⁰ kojom će se olakšati otkrivanje tih nezakonitih pošiljaka; Komisija će poduzeti daljnje mjere kako bi se osigurala njezina ispravna provedba. Posebno će se usmjeriti na visokovrijedne tokove otpada, poput vozila na kraju životnog vijeka, kako bi se spriječio gubitak sirovina.

Osim toga, radi poticanja visokokvalitetnog recikliranja u EU-u i drugdje Komisija će promicati dobrovoljno certificiranje objekata za obradu određenih ključnih vrsta otpada (npr. elektroničkog otpada ili plastike).

Ako se ne može spriječiti nastanak otpada ili njegovo recikliranje, u većini slučajeva je bolje oporabiti njegovu energiju nego odložiti ga na odlagalište, i u smislu utjecaja na okoliš i u gospodarskom smislu. Stoga proizvodnja energije iz otpada može imati važnu ulogu pri stvaranju sinergija s energetsom i klimatskom politikom EU-a, ali se taj proces mora ravnati prema načelima EU-ove hijerarhije otpada. Komisija će ispitati kako se ta uloga može poboljšati, a da se pritom ne ugrozi povećanje stopa ponovne uporabe i recikliranja, te kako se optimalno mogu iskoristiti energetske potencijali. U tu svrhu Komisija će u okviru energetske unije prihvatiti inicijativu „proizvodnja energije iz otpada”.

Komisija zajedno s ovim akcijskim planom donosi revidirane zakonodavne prijedloge o otpadu kojima su prije svega obuhvaćeni:

— *dugoročni ciljevi u pogledu recikliranja komunalnog otpada i ambalažnog otpada te smanjenja odlaganja otpada na odlagališta*

— *odredbe za promicanje češće primjene ekonomskih instrumenata*

— *opći zahtjevi za sustave proširene odgovornosti proizvođača*

— *pojednostavljenje i usklađivanje definicija i metoda izračuna*

te će pojačati svoju suradnju s državama članicama kako bi se poboljšalo gospodarenje otpadom na terenu, među ostalim, kako bi se izbjegla prekapacitiranost pri obradi preostalog otpada.

Komisija će pomoći državama članicama i regijama kako bi osigurala da se ulaganjima u sektor otpada u okviru kohezijske politike pridonosi podupiranjima ciljeva zakonodavstva EU-a o otpadu te da su ona u skladu s EU-ovom hijerarhijom otpada.

4. Od otpada do resursa: poticanje tržišta na veću uporabu sekundarnih sirovina i ponovnu uporabu vode

U kružnom gospodarstvu, materijali koji se mogu reciklirati vraćaju se u gospodarstvo kao nove sirovine, čime se povećava sigurnost opskrbe. Tim „sekundarnim sirovinama” može se trgovati te ih se može otpremati kao i primarne sirovine iz tradicionalnih rudača.

³⁰ [Uredba \(EU\) br. 660/2014 od 15. svibnja 2014.](#)

Trenutačno je udio sekundarnih sirovina u materijalima koji se rabe u EU-u još uvijek mali³¹. Praksama gospodarenja otpadom izravno se utječe na količinu i kvalitetu materijala te su stoga bitne mjere za poboljšanje tih praksi (vidjeti odjeljak 3.). Međutim, budući da se drugim preprekama ograničava rast ovog važnog tržišta i neometani promet materijala, Komisija izrađuje dodatne analize glavnih prepreka u tom kontekstu. Djelovanje EU-a posebno je važno u tom području s obzirom na posljedice na jedinstveno tržište i povezanost s postojećim zakonodavstvom EU-a.

Jedna od prepreka s kojima se susreću subjekti koji žele rabiti sekundarne sirovine je nesigurnost u pogledu njihove kvalitete. Zbog nedostatka standarda na razini EU-a može biti teško odrediti razine nečistoća ili prikladnost za visokokvalitetno recikliranje (npr. za plastiku). Razvojem takvih standarda trebalo bi se povećati povjerenje u sekundarne sirovine i reciklirane materijale te poduprijeti tržište. Komisija će stoga uz savjetovanje s dotičnim industrijama pokrenuti izradu standarda kvalitete za sekundarne sirovine na razini EU-a, tamo gdje su ti standardi potrebni. Revidiranim zakonodavnim prijedlozima o otpadu se osim toga utvrđuju usklađenija pravila za određivanje uvjeta u kojima se sirovina zakonski više ne bi trebala smatrati otpadom, i to pojašnjavanjem postojećih pravila o ukidanju statusa otpada. Tim će se pravilima subjektima dati veća sigurnost i osigurati im ravnopravne uvjete za tržišno nadmetanje.

Reciklirane hranjive tvari zasebna su i važna kategorija sekundarnih sirovina i za njih je neophodno razviti standarde kvalitete. One su, na primjer, prisutne u organskom otpadnom materijalu i mogu se vratiti u tlo u obliku gnojiva. Njihovom održivom primjenom u poljoprivredi, koja ovisi o uvozu fosfatne stijene (resursa koji je ograničen), smanjuje se potreba za mineralnim gnojivima čija proizvodnja ima negativne utjecaje na okoliš. Međutim, promet gnojiva koji se temelje na recikliranim hranjivim tvarima trenutačno je ometen jer se pravila, kao i standardi kvalitete i standardi zaštite okoliša razlikuju među državama članicama. Kako bi se takvo stanje promijenilo, Komisija će predložiti reviziju uredbe EU-a o gnojivima kojom će biti obuhvaćene nove mjere za olakšavanje priznavanja na razini EU-a organskih gnojiva i gnojiva na bazi otpada. Time bi se trebao potaknuti održivi razvoj tog tržišta širom EU-a.

Nestašica vode posljednjih se nekoliko desetljeća povećalo u nekim dijelovima EU-a, što je imalo štetan utjecaj na naš okoliš i gospodarstvo. Pored mjera za povećanje učinkovitosti uporabe vode, ponovna uporaba pročišćenih otpadnih voda u sigurnim i isplativim uvjetima vrijedan je, ali rijetko korišten način povećanja opskrbe vodom i ublažavanja pritiska na vodne resurse u EU-u koji se prekomjerno iskorištavaju. Ponovnom uporabom vode u poljoprivredi pridonosi se i recikliranju hranjivih tvari, zamjenom krutih gnojiva. Komisija će poduzeti niz aktivnosti za promicanje ponovne uporabe pročišćenih otpadnih voda, uključujući zakonodavstvo o minimalnim zahtjevima za ponovnu uporabu vode.

Još jedna vrlo važna tema za razvoj tržišta sekundarnih sirovina je povezanost tog tržišta sa zakonodavstvom o kemikalijama. Otkriva se sve više kemijskih tvari koje su zabrinjavajuće

³¹ Uz neke iznimke poput čelika ili papira, npr. 5 % za plastiku.

za zdravlje ili za okoliš i za koje se zbog toga uvode ograničenja ili zabrane. Međutim, te tvari mogu biti prisutne u proizvodima koji se prodaju prije primjene ograničenja. Budući da neki od njih imaju dugi životni vijek, u tokovima otpada za recikliranje ponekad se mogu naći kemikalije zabrinjavajućih svojstava. Otkrivanje ili uklanjanje takvih tvari može biti skupo, što predstavlja prepreku prije svega malim poduzećima za reciklažu.

Promicanjem ciklusa netoksičnih materijala i boljim praćenjem kemikalija zabrinjavajućih svojstava u proizvodima olakšat će se recikliranje i povećati uporaba sekundarnih sirovina. U okviru kružnoga gospodarstva mora se ocijeniti međusobno djelovanje zakonodavstava o otpadu, proizvodima i kemikalijama kako bi se odlučilo o ispravnom smjeru djelovanja na razini EU-a kojim se nastoji riješiti pitanje prisutnosti tvari zabrinjavajućih svojstava, ograničiti nepotrebno opterećenje poduzeća za reciklažu te olakšati sljedivost i upravljanje rizicima kemikalija u postupku recikliranja. Komisija će stoga izraditi svoju analizu i predložiti mogućnosti djelovanja za prevladavanje nepotrebnih prepreka uz istodobno očuvanje visoke razine zaštite ljudskog zdravlja i okoliša. Taj će rad postati dio buduće strategije EU-a za netoksični okoliš³².

Također je važno olakšati prekograničan promet sekundarnih sirovina kako bi se osigurala mogućnost jednostavnog trgovanja tim sirovinama u cijelom EU-u. Mjerama u tom području bit će obuhvaćeno pojednostavljenje prekograničnih formalnosti primjenom elektroničke razmjene podataka. Komisija ispituje ostale prepreke neometanom prometu otpada u EU-u. Povećanjem dostupnosti podataka o sekundarnim sirovinama Komisija će dalje razvijati nedavno pokrenuti informacijski sustav o sirovinama i podupirati istraživanja širom EU-a o tokovima sirovina. Ona će također podupirati kvalitetnije dostavljanje podataka o pošiljkama otpada, među ostalim primjenom podataka dostupnih u okviru prekogranične elektroničke razmjene podataka.

Jedan od ključnih čimbenika za stvaranje dinamičnog tržišta sekundarnih sirovina je dostatna potražnja, koju se potiče uporabom recikliranih materijala u proizvodima i infrastrukturi. Potražnja za određenim sirovinama (npr. papirom ili metalom) već je velika, dok je potražnja za drugim sirovinama još u razvoju. Privatni sektor ima već ključnu ulogu za stvaranje potražnje i pomaganje pri oblikovanju lanaca opskrbe; niz industrijskih i gospodarskih subjekata već se javno obvezao osigurati određenu razinu recikliranog sadržaja u proizvodima koje stavljaju na tržište, radi održivosti i iz gospodarskih razloga. Takve bi tržišno usmjerene inicijative trebalo poticati, s obzirom na to da se njima na brzi način mogu ostvariti konkretni rezultati. Tijela javne vlasti u okviru svojih politika nabave također mogu pridonijeti potražnji za recikliranim materijalima.

— Komisija će pokrenuti izradu standarda kvalitete za sekundarne sirovine tamo gdje su potrebni (posebno za plastiku) i predlaže poboljšanje pravila o ukidanju statusa otpada.

³² Najavljeno u okviru [7. akcijskog programa za okoliš](#)

— Komisija će predložiti reviziju uredbe EU-a o gnojivima, kako bi se olakšalo priznavanje organskih gnojiva i gnojiva na bazi otpada na jedinstvenom tržištu i na taj način poduprijeti ulogu bioloških hranjivih tvari u kružnom gospodarstvu.

— Komisija će poduzeti niz mjera za olakšavanje ponovne uporabe vode; njima će biti obuhvaćen zakonodavni prijedlog o minimalnim zahtjevima za ponovnu uporabu vode, npr. za navodnjavanje i prihranjivanje podzemnih voda.

— Komisija će izraditi analizu povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu te predložiti mogućnosti njihova povezivanja, kojima će biti obuhvaćen i način smanjenja prisutnosti kemikalija zabrinjavajućih svojstava u proizvodima te poboljšanja njihova praćenja.

Komisija će nastaviti razvijati nedavno pokrenuti informacijski sustav o sirovinama i podupirati istraživanja širom EU-a o tokovima sirovina.

5. Prioritetna područja

Zbog posebnosti svojih proizvoda ili vrijednosnih lanaca, ekološkog otiska ili ovisnosti o materijalima koji se nabavljaju izvan Europe niz sektora suočava se s posebnim izazovima u okviru kružnoga gospodarstva. Na te se sektore treba ciljano usmjeriti kako bi se osiguralo da se duž cijelog vrijednosnog lanca u potpunosti vodi računa o međudjelovanju raznih faza ciklusa.

5.1. Plastika

Povećanje opsega recikliranja plastike ključan je korak za prelazak na kružno gospodarstvo. Uporaba plastike u EU-u neprekidno raste, ali se manje od 25 % prikupljenog plastičnog otpada reciklira, a otprilike 50 % otpada završi na odlagalištima. Velike količine plastike završavaju i u oceanima, pa je ciljevima održivog razvoja do 2030. obuhvaćen cilj sprečavanja i znatnog smanjenja svake vrste onečišćenja mora, uključujući morskim otpadom. Kako bi se plastika koja se može reciklirati preusmjerila s odlagališta i spaljivanja na recikliranje, ključni su pametniji sustavi odvojenog prikupljanja i certificiranja poduzeća za prikupljanje i odvajanje otpada. Zbog prisutnosti opasnih kemijskih aditiva mogu nastati tehničke poteškoće, a pojavom inovativnih vrsta plastika otvaraju se nova pitanja, npr. o biorazgradivosti plastike. Međutim, inovacijama u području plastike može se pridonijeti kružnom gospodarstvu boljim čuvanjem hrane, povećanjem mogućnosti recikliranja plastike ili smanjenjem težine materijala koji se rabe u vozilima.

Kako bi riješila ta složena i važna pitanja, Komisija će izraditi strategiju za suočavanje s izazovima koje predstavlja plastika u cijelom vrijednosnom lancu i pritom će uzeti u obzir cijeli njezin životni ciklus³³. Također će poduzeti mjere za znatno smanjenje morskog otpada³⁴. U okviru revizije Direktive o lučkim uređajima 2016. godine³⁵ Komisija će

³³ Ta će strategija sadržavati nastavak [Zelene knjige o plastičnom otpadu](#).

³⁴ U svojoj Komunikaciji „Prema kružnom gospodarstvu: program nulte stope otpada za Europu” Europska komisija predložila je željeni cilj „smanjenja morskog otpada za 30 % do 2020. za deset najčešćih vrsta otpada

razmotriti i pitanje morskog otpada s brodova te ispitati mogućnosti povećanja njegove isporuke lučkim uređajima za prihvat, kao i njegove odgovarajuće obrade u tim uređajima. Nizom drugih elemenata ovog akcijskog plana također će se pridonijeti povećanju opsega recikliranja plastike, uključujući ekološki dizajn (odjeljak 1.1.), cilj na razini EU-a o recikliranju plastične ambalaže (odjeljak 3.), standarde kvalitete i mjere za olakšavanje prekogranične trgovine plastikom koja se može reciklirati (odjeljak 4.).

— *Komisija će donijeti strategiju o plastici u kružnom gospodarstvu u kojoj će se razmatrati pitanja poput mogućnosti recikliranja, biorazgradivosti, prisutnosti opasnih tvari zabrinjavajućih svojstava u određenim vrstama plastike, te morskog otpada.*

— *U revidiranim zakonodavnim prijedlozima o otpadu Komisija predlaže ambiciozniji cilj za recikliranje plastične ambalaže.*

5.2. Rasipanje hrane

Rasipanje hrane sve je veći problem u Europi. Za proizvodnju, distribuciju i skladištenje hrane iskorištavaju se prirodni resursi te se utječe na okoliš. Odbacivanjem hrane koja je još uvijek jestiva ti se utjecaji povećavaju i stvaraju financijski gubici za potrošače i gospodarstvo. Rasipanje hrane važno je i sa socijalnoga gledišta: naime, trebalo bi olakšati darivanje hrane koja je još uvijek jestiva, ali se iz logističkih ili marketinških razloga ne može komercijalizirati. U rujnu 2015. Opća skupština Ujedinjenih naroda je u okviru ciljeva održivog razvoja do 2030. prihvatila cilj smanjenja rasipanja hrane po stanovniku za polovinu na razini maloprodaje i potrošača, te smanjenja gubitaka hrane duž cijelog lanca proizvodnje i opskrbe. EU i njegove države članice zalažu se za ispunjenje tog cilja.

Hrana se rasipa duž cijelog vrijednosnog lanca: tijekom proizvodnje i distribucije, u trgovinama, restoranima, ugostiteljskim objektima i kod kuće. Zbog toga je posebno teško kvantificirati rasipanje hrane: danas ne postoji usklađena, pouzdana metoda za mjerenje rasipanja hrane u EU-u, zbog čega je tijelima javne vlasti teže procijeniti opseg, podrijetlo i trendove ove pojave. Rješavanje pitanja mjerenja važan je korak prema boljem razumijevanju tog problema, usklađenijem praćenju i izvješćivanju, kao i učinkovitoj razmjeni dobrih praksi u cijelom EU-u. Komisija će u bliskoj suradnji s državama članicama i dionicima razraditi zajedničku metodologiju EU-a za mjerenje rasipanja hrane.

Djelovanje država članica, regija, gradova i poduzeća duž cijelog vrijednosnog lanca ključno je za sprečavanje rasipanja hrane i smanjenje odstupanja među zemljama i regijama. Kako bi se promijenilo ponašanje ljudi, potrebno je provesti kampanje podizanja svijesti. Komisija podržava podizanje svijesti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te širenje dobrih praksi u sprečavanju rasipanja hrane³⁶.

koji se mogu naći na plažama i za ribolovnu opremu koja se može naći u moru, uz prilagodbu tog popisa za svaku od četiri morske regije EU-a". U Europi se već počelo raditi na postizanju tog cilja.

³⁵ 2000/59/EZ

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

Komisija će također stvoriti platformu posvećenu rasipanju hrane kojom će povezati države članice i sve sudionike prehrambenog lanca. U okviru te platforme odgovarajućim koracima će se podupirati ostvarenje cilja smanjenja rasipanja hrane u okviru ciljeva održivog razvoja, uključivanje dionika, razmjena vrijednih i uspješnih inovacija te važne usporedbe s primjerima dobre prakse.

Djelovanje EU-a važno je i u područjima u kojima rasipanje hrane može biti posljedica načina tumačenja ili provedbe zakonodavstva EU-a. Primjer toga su pravila o darivanju hrane bankama hrane i uporaba sigurne neprodane hrane kao resursa u hrani za životinje: Komisija će poduzeti mjere u ta dva područja.

Još jedno područje u kojem bi moglo biti potrebno djelovanje odnosi se na oznaku datuma, posebno datuma „najbolje upotrijebiti do”. To se može pogrešno protumačiti kao datum isteka roka, zbog čega može doći do odbacivanja sigurne i jestive hrane. Komisija će ispitati načine promicanja bolje uporabe i razumijevanja oznake datuma među raznim sudionicima prehrambenog lanca. EU je donio i mjere kojima se sprečava bacanje jestive ribe s ribarskih plovila natrag u more³⁷.

Kako bi se poduprlo ostvarenje cilja održivog razvoja o rasipanju hrane te povećao doprinos sudionika u lancu opskrbe hranom, Komisija će:

— izraditi zajedničku metodologiju EU-a za mjerenje rasipanja hrane i odrediti odgovarajuće pokazatelje. Ona će uspostaviti platformu u koju će biti uključene države članice i dionici kako bi se poduprlo ostvarenje ciljeva održivog razvoja o rasipanju hrane, i to razmjenom najbolje prakse i ocjenjivanjem postignutog napretka.

— poduzeti mjere za pojašnjavanje zakonodavstva EU-a o otpadu, hrani za ljude i za životinje te za olakšavanje darivanja hrane i uporabe nekadašnjih prehrambenih proizvoda i nusproizvoda iz prehrambenog lanca u proizvodnji hrane za životinje, a da se pritom ne ugrozi sigurnost hrane za ljude i za životinje i

— ispitati načine poboljšanja uporabe oznake datuma među sudionicima prehrambenog lanca i njezina razumijevanja među potrošačima, posebno teksta „najbolje upotrijebiti do”.

5.3. Ključne sirovine

Ključne sirovine od velike su gospodarske važnosti za EU, ali su i osjetljive na poremećaje u opskrbi³⁸; u određenim se slučajevima njihovom ekstrakcijom znatno utječe na okoliš. Često su prisutni i u elektroničkim uređajima³⁹. Sadašnja vrlo niska stopa recikliranja tih materijala znači gubitak važnih gospodarskih prilika. Iz svih tih razloga povećanje uporabe ključnih sirovina jedan je od izazova koji se moraju riješiti pri prelasku na gospodarstvo koje je u većoj mjeri kružno.

³⁷ Članak 15. Uredbe (EU) br. 1380/2013 o zajedničkoj ribarstvenoj politici

³⁸ Na sljedećoj poveznici nalazi se popis ključnih sirovina koji je sastavila Europska komisija: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_hr.htm. Njima su, primjerice, obuhvaćeni elementi rijetkih zemalja i druge plemenite kovine, ali i fosfor.

³⁹ Poput rijetkih zemalja u elektroničkim zaslonima ili plemenitih kovina u tiskanim krugovima.

Postojećim zakonodavstvom EU-a potiče se recikliranje elektroničkog otpada, među ostalim s pomoću obvezujućih ciljeva⁴⁰, ali se samo visokokvalitetnim recikliranjem može osigurati uporaba ključnih sirovina. Jedan od izazova je prikupljanje, rastavljanje i recikliranje proizvoda koji sadržavaju takve materijale. Ključno je poboljšati mogućnosti recikliranja elektroničkih uređaja odgovarajućim dizajniranjem proizvoda (vidjeti odjeljak 1.1.), čime se poboljšava ekonomska održivost reciklažnog postupka. Komisija u svojim revidiranim prijedlozima o otpadu potiče države članice da promiču recikliranje ključnih sirovina.

Ostale prepreke uključuju nedovoljnu razmjenu informacija među proizvođačima i poduzećima za recikliranje elektroničkih proizvoda, nedostatak standarda za recikliranje i nedostatak podataka za gospodarske subjekte o potencijalu recikliranja ključnih sirovina. Takve bi se materijale moglo oporabiti i na odlagalištima otpada (npr. iz odbačenih elektroničkih uređaja) ili u određenim slučajevima iz rudarskog otpada. Komisija razvija programe za istraživanje i razvoj, razmjenu podataka i informacija te će promicati najbolje prakse povezane sa svim tim pitanjima. Kako bi se osigurao dosljedan i učinkovit pristup, osigurali ključni izvori podataka i utvrdile mogućnosti daljnjeg djelovanja, Komisija će izraditi izvješće o ključnim sirovinama u kružnom gospodarstvu.

— *Komisija će poduzeti niz mjera za poticanje uporabe ključnih sirovina i izraditi izvješće kojim će biti obuhvaćene najbolje prakse i mogućnosti daljnjeg djelovanja.*

— *Komisija u svojim revidiranim prijedlozima o otpadu isto tako potiče države članice na djelovanje u tom području.*

5.4. Gradnja i rušenje

Mjereno obujmom, gradnja i rušenje ubrajaju se u najveće izvore otpada u Europi. Mnogi materijali mogu se reciklirati ili ponovno rabiti, ali se stope ponovne uporabe i recikliranja znatno razlikuju unutar EU-a. Građevinski sektor također ima važnu ulogu u ekološkoj prihvatljivosti zgrada i infrastrukture tijekom njihova životnog vijeka.

Recikliranje građevinskog otpada i otpada od rušenja potiče se obvezujućim ciljem na razini EU-a⁴¹, ali da bi se poboljšalo gospodarenje otpadom u tom sektoru, potrebno je suočiti se s još nekim izazovima na terenu. Na primjer, vrijedni materijali ne prepoznaju se uvijek niti ih se svaki puta odvojeno prikuplja ili ispravno oporabljuje. Komisija će izraditi ciljne smjernice kojima bi se u tu svrhu trebalo koristiti na lokacijama rušenja. One će sadržavati i teme poput obrade opasnog otpada. Komisija u revidiranim prijedlozima o otpadu promiče i sustave razvrstavanja građevinskog otpada i otpada od rušenja. Ona će pomoći širiti najbolje prakse izradom dobrovoljnih zapisnika o recikliranju koji se temelje na najvišim zajedničkim standardima za svaki tok otpada. Komisija također trenutačno provodi studiju za utvrđivanje prepreka recikliranju građevinskog otpada i otpada od rušenja, kao i čimbenika kojima se ovi postupci potiču te najboljih praksi u tom području.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_hr.htm

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

Uzimajući u obzir dugi životni vijek zgrada, ključno je poticati bolje projektiranje kojim će se smanjiti njihovi utjecaji na okoliš i povećati trajnost i mogućnost recikliranja njihovih dijelova. Komisija će razviti pokazatelje za procjenu ekološke prihvatljivosti tijekom životnog ciklusa zgrade⁴² te u okviru velikih pokaznih projekata i smjernicama o ZJN-u promicati njihovu primjenu u građevinskim projektima.

— Komisija će poduzeti niz mjera za osiguravanje uporabe vrijednih resursa i primjereno gospodarenje otpadom u sektoru građevine i rušenja, kao i za olakšavanje procjene ekološke prihvatljivosti zgrada.

5.5. Biomasa i proizvodi na bio osnovi

Materijali na bio osnovi, tj. oni čija su osnova biološki resursi (kao što su drvo, usjevi ili vlakna) mogu se rabiti za široki raspon proizvoda (građevinski proizvodi, namještaj, papir, hrana, tekstil, kemikalije itd.) i u energetske svrhe (npr. biogoriva). Biogospodarstvo tako pruža alternative proizvodima i energiji na osnovi fosilnih goriva te se njime može pridonijeti kružnom gospodarstvu. Materijali na bio osnovi mogu imati i prednosti povezane s njihovom obnovljivošću, biorazgradivošću ili mogućnošću kompostiranja. S druge strane, pri uporabi bioloških resursa potrebno je obratiti pozornost na učinke na okoliš koje stvaraju tijekom svojeg životnog vijeka te na održivu nabavu. Zbog višestrukih mogućnosti njihove uporabe može se stvoriti i tržišno nadmetanje za njima i stvoriti pritisak na uporabu zemljišta. Komisija će ispitati doprinos svoje Strategije za biogospodarstvo iz 2012.⁴³ kružnom gospodarstvu i razmotriti njezino ažuriranje prema potrebi.

U kružnom gospodarstvu trebalo bi prema potrebi poticati kaskadnu uporabu obnovljivih izvora, kojom je obuhvaćeno nekoliko ciklusa ponovne uporabe i recikliranja. Materijali na bio osnovi, npr. drvo, mogu se rabiti na više načina te se postupci ponovne uporabe i recikliranja mogu izvršiti nekoliko puta. To je povezano s primjenom hijerarhije otpada (uključujući za hranu — vidjeti odjeljak 5.2.) i, općenitije, opcije čija je posljedica najbolji ukupni rezultat za okoliš. Pozitivan učinak mogu imati nacionalne mjere kao što su sustavi proširene odgovornosti proizvođača za namještaj ili drvenu ambalažu ili odvojeno prikupljanje drva. Komisija će raditi na prepoznavanju i razmjeni najboljih praksi u tom sektoru te promicati inovacije; revidiranim zakonodavnim prijedlozima o otpadu obuhvaćen je i obavezujući cilj na razini EU-a o recikliranju drvenog ambalažnog otpada. Osim toga, Komisija će tijekom ispitivanja održivosti bioenergije u okviru energetske unije promicati sinergije s kružnim gospodarstvom.

U sektoru proizvoda na bio osnovi vidljiv je i njegov potencijal za inovacije u nove materijale, kemikalije i postupke, koje mogu biti sastavni dio kružnoga gospodarstva. Ostvarivanje tog potencijala posebno ovisi o ulaganjima u integrirane biorafinerije u kojima

⁴² Uz primjenu [Komunikacije o „prilikama za učinkovito korištenje resursa u građevinskom sektoru”](#)

⁴³ COM(2012)60

se mogu obrađivati biomasa i biootpad za različite krajnje primjene. EU financiranjem istraživanja⁴⁴ podržava takva ulaganja i druge inovativne projekte koji se temelje na biogospodarstvu.

— Komisija će nizom mjera kojima su među ostalim obuhvaćene smjernice i širenje najboljih praksi o kaskadnoj uporabi biomase, kao i podupiranjem inovacija u biogospodarstvu promicati učinkovitu uporabu resursa na bio osnovi.

— Revidirani zakonodavni prijedlozi o otpadu sadržavaju cilj za recikliranje drvene ambalaže i odredbu kojom se osigurava odvojeno prikupljanje biološkog otpada.

6. Inovacije, ulaganja i druge horizontalne mjere

Prelazak na kružno gospodarstvo sustavna je promjena. Pored ciljanih aktivnosti kojima se utječe na svaku fazu vrijednosnog lanca i ključne sektore, nužno je stvoriti uvjete u kojima kružno gospodarstvo može napredovati, a resursi se mogu mobilizirati.

Inovacije će imati ključnu ulogu u toj sustavnoj promjeni. Kako bi se preispitali načini naše proizvodnje i potrošnje te otpad pretvorio u visokovrijedne proizvode, bit će nam potrebne nove tehnologije, postupci, usluge i poslovni modeli kojima će se oblikovati budućnost našega gospodarstva i društva. Podupiranje istraživanja i inovacija stoga će biti važan čimbenik poticanja tog prelaska; njime će se pridonijeti i konkurentnosti i osuvremenjivanju industrije EU-a. Program rada 2016. – 2017. Obzora 2020. među ostalim sadržava veliku inicijativu: „Industrija 2020. u kružnom gospodarstvu”, u okviru koje će se dodijeliti više od 650 milijuna EUR inovativnim pokaznim projektima kojima se u okviru industrijskih i uslužnih djelatnosti širokog raspona, uključujući prerađivačke industrije, proizvodnju i nove poslovne modele, podupiru ciljevi kružnoga gospodarstva i industrijske konkurentnosti u EU-u. Tom se inicijativom istražuje i pilotski pristup u okviru kojeg bi se uvođenjem sporazuma s dionicima i javnim tijelima („sporazum o inovacijama”) pomoglo inovatorima koji se suočavaju s regulatornim preprekama (npr. dvosmislenim zakonskim odredbama).

Tom se inicijativom pridonosi širokom rasponu postojećih programa u okviru Obzora 2020. kojima se podupiru inovativni projekti bitni za kružno gospodarstvo, u područjima kao što su sprečavanje nastanka otpada i gospodarenje otpadom, rasipanje hrane, ponovna proizvodnja, održiva prerađivačka industrija, industrijska simbioza i biogospodarstvo⁴⁵. Ti će projekti biti upotpunjeni provedbom Akcijskog plana za ekološke inovacije⁴⁶.

Važne mogućnosti financiranja istraživanja i razvoja dostupne su i u okviru kohezijske politike: kružno gospodarstvo jedan je od prioriteta koje su istaknule države članice i regije u

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

⁴⁵ Program rada 2014. – 2015. Obzora 2020.; poziv na podnošenje prijedloga za tematsko područje „Otpad: resurs za ponovnu uporabu, recikliranje i uporabu sirovina”.
http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf; 7. okvirni program (FP7) (tema: okoliš), poziv na podnošenje prijedloga (učinkovita uporaba resursa):
http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/132129/f-wp-201301_en.pdf

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

svojim strategijama pametne specijalizacije⁴⁷. Komisija će im ponuditi dodatnu potporu, među ostalim preko platforme za pametnu specijalizaciju.

Za razvoj kružnoga gospodarstva bit će potrebni i javni i privatni izvori financiranja kako bi se povećao opseg primjene poboljšanih tehnologija i postupaka, razvila infrastruktura i povećala suradnja među sudionicima vrijednosnog lanca. Važna će potpora tim ciljevima biti programi EU-a za financiranje kao što su kohezijska politika te programi LIFE i COSME. Na primjer, sredstva kohezijske politike usmjerena su na sve veći broj programa potpore kružnom gospodarstvu, uključujući potporu za ponovnu uporabu i popravak, poboljšane proizvodne postupke, dizajniranje proizvoda te za mala i srednja poduzeća⁴⁸. Komisija će u tom kontekstu ciljanom suradnjom s državama članicama, regijama i tijelima lokalne vlasti pomoći ojačati njihov pristup kružnom gospodarstvu. Privatno financiranje treba usmjeriti prema novim prilikama koje se pružaju u okviru kružnoga gospodarstva. U financijskom sektoru takvi se projekti mogu znatno razlikovati od uobičajenog poslovanja. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) jedan je od instrumenata koji se može primijeniti za financiranje takvih ulaganja. Europska investicijska banka (EIB), Europski savjetodavni centar za ulaganja i Komisija uspostaviti će suradnju sa svim zainteresiranim stranama kako bi ih potaknula na podnošenja zahtjeva za financiranje i poduprla razvoj projekata i platformi za ulaganja bitnih za kružno gospodarstvo, npr. u područjima recikliranja plastike ili ruda. Radit će se na razvoju međusektorskih klastera i objedinjavanju sredstava za oblikovanje projekata s europskom dimenzijom⁴⁹. Osim toga, za provedbu projekata u okviru kružnoga gospodarstva mogu biti korisni savjetodavni i financijski instrumenti EIB-a u okviru programa InnovFin⁵⁰. Komisija također procjenjuje mogućnost uspostavljanja platforme zajedno s EIB-om i nacionalnim bankama u svrhu potpore financiranja kružnoga gospodarstva.

MSP-ovi, uključujući socijalna poduzeća, dat će ključan doprinos kružnom gospodarstvu: oni su posebno aktivni u područjima poput recikliranja, popravka i inovacija. Međutim, oni se suočavaju i s posebnim izazovima, poput pristupa financiranju i poteškoćama pri uzimanju u obzir kružnoga gospodarstva ako njegove odrednice nisu dio njihove osnovne djelatnosti. Kako je navedeno u Zelenom akcijskom planu za mala i srednja poduzeća za 2014.⁵¹, Komisija radi na podupiranju tih poduzeća, analiziranju prepreka s kojima se susreću na putu prema boljem iskorištavanju resursa i gospodarenju otpadom te na poticanju inovacija i suradnje među sektorima i regijama. Osim toga Komisija osigurava pristup socijalnih poduzeća financiranju⁵².

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

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

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

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=en> – Komisija će proširiti područje primjene instrumenta InnovFin kako bi se osigurao širi raspon prihvatljivih inovativnih projekata u okviru kružnoga gospodarstva

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

⁵² Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI):
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=hr>

Za prelazak na kružno gospodarstvo bit će potrebna i kvalificirana radna snaga s posebnim i ponekad novim vještinama, kao i mogućnosti zapošljavanja i socijalni dijalog. Da bi se razvile odgovarajuće vještine na svim razinama, one će morati biti zastupljene u sustavima obrazovanja i osposobljavanja. Komisija se nadovezuje na svoju inicijativu za zeleno zapošljavanje⁵³ radeći na predviđanju potreba i poticanju razvoja vještina i drugih mjera kojima se podupire otvaranje radnih mjesta u zelenom gospodarstvu. Ona djeluje i u okviru svojeg predstojećeg Programa novih vještina za Europu.

Globalna dimenzija kruznoga gospodarstva i lanaca opskrbe vidljiva je u područjima poput održive nabave, morskog otpada, rasipanja hrane i sve više globaliziranog tržišta sekundarnih sirovina. Pri provedbi ovog akcijskog plana Komisija će blisko surađivati s međunarodnim organizacijama i drugim zainteresiranim partnerima u okviru globalnih napora za postizanje ciljeva održivog razvoja do 2030.

Konačno, Komisija će aktivno uključiti dionike u provedbu ovog akcijskoga plana, posebno preko postojećih sektorskih platformi. Ta će suradnja biti upotpunjena daljnjim podupiranjem javno-privatnih partnerstava, dobrovoljnih poslovnih pristupa te razmjene najbolje prakse među državama članicama i regijama. Njome će biti obuhvaćeno i savjetovanje sa socijalnim partnerima kada promjene mogu imati važne posljedice za socijalno stanje u društvu.

— Programom rada 2016. – 2017. Obzora 2020. obuhvaćena je velika inicijativa „Industrija do 2020. u kružnom gospodarstvu”, koja se financira s više od 650 milijuna EUR

— Komisija će pokrenuti pilotski pristup „sporazumima o inovacijama” kako bi otkrila i uklonila moguće regulatorne prepreke za inovatore.

— Komisija će pojačati svoje djelovanje kako bi se dionici potaknuli na kružno gospodarstvo te posebno radi provedbe ovog akcijskoga plana. Ona će uspostaviti i ciljanu suradnju sa zainteresiranim stranama kako bi pridonijela razvoju projekata u okviru kruznoga gospodarstva koji se financiraju iz raznih izvora EU-a, posebno sredstvima kohezijske politike.

7. Praćenje napretka prema kružnom gospodarstvu

Kako bi se ocijenili napredak prema gospodarstvu koje je u većoj mjeri kružno te učinkovitost djelovanja na razini EU-a i nacionalnoj razini, važno je imati skup pouzdanih pokazatelja. Osnova tog praćenja može biti mnoštvo važnih podataka koje je već prikupio Eurostat. Osim toga, ljestvica uspješnosti u pogledu učinkovitog iskorištavanja resursa⁵⁴ i ljestvica uspješnosti u pogledu sirovina⁵⁵ sadržavaju važne pokazatelje i analize koji će biti posebno korisni za praćenje napretka.

⁵³ [COM\(2014\)446](#)

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

⁵⁵ Izrađene u okviru Europskog partnerstva za inovacije u području sirovina – bit će objavljene na sljedećoj poveznici: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>

Na temelju toga, Komisija će u bliskoj suradnji s Europskom agencijom za okoliš (EEA) i uz savjetovanje s državama članicama raditi na prijedlogu jednostavnog i učinkovitog okvira za praćenje kružnoga gospodarstva. Tim će okvirom, kojim se upotpunjuju dvije prethodno spomenute ljestvice, biti obuhvaćen skup ključnih i svrsishodnih pokazatelja kojima se pokrivaju glavni elementi kružnoga gospodarstva. Ti pokazatelji bit će objavljeni u vezi s izvješćima Komisije o ciljevima održivog razvoja te će, među ostalim, sadržavati nove pokazatelje o rasipanju hrane (vidjeti odjeljak 5.2.) i pokazatelje koji se temelje na postojećim podacima Eurostata i drugim službenim podacima u područjima kao što su sigurnost opskrbe ključnim sirovinama, popravak i ponovna uporaba, stvaranje otpada, gospodarenje otpadom, trgovanje sekundarnim sirovinama u EU-u i s trećim zemljama, te uporaba recikliranih materijala u proizvodima. Prema potrebi će se poduzeti mjere za poboljšanje kvalitete postojećih podataka. Komisija će pet godina nakon donošenja ovog akcijskoga plana izvijestiti o napretku njegove provedbe.

U bliskoj suradnji s EEA-om i uz savjetovanje s državama članicama Komisija će razviti okvir za praćenje kružnoga gospodarstva, osmišljen za učinkovito mjerenje napretka na temelju postojećih pouzdanih podataka⁵⁶.

8. Zaključak

Ovim se akcijskim planom utvrđuje konkretan i ambiciozan mandat EU-a za potporu prelasku na kružno gospodarstvo. Također će biti potreban stalan i širok angažman svih razina vlasti u državama članicama, regijama i gradovima, kao i svih dotičnih dionika. Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da podrže ovaj akcijski plan i da se aktivno i u bliskoj suradnji sa svim bitnim dionicima uključe u njegovu provedbu.

⁵⁶ I novoizrađeni podaci o rasipanju hrane (vidjeti odjeljak 5.2.).