



Bruxelles, 25.9.2014.
COM(2014) 398 final/2

ISPRAVAK

Ovim dokumentom ispravlja se dokument COM(2014) 398 završna verzija od 2. 7. 2014.
Odnosi se na sve jezične verzije.

Ispravak tiskarskih pogrešaka i pogrešaka u formatiranju, uvođenje nove bilješke br. 9 i ispravak upućivanja u bilješkama br. 2, 3, 4 i 10.

Tekst glasi kako slijedi:

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

Prema kružnom gospodarstvu: program nulte stope otpada za Europu

{SWD(2014) 206 final}

{SWD(2014) 211 final}

Prema kružnom gospodarstvu: program nulte stope otpada za Europu

1. Uvod: kružno gospodarstvo kao potpora održivom rastu

Vrijedni materijali ne iskorištavaju se dovoljno u našim gospodarstvima. U svijetu u kojemu potražnja i tržišno natjecanje za ograničenim i ponekad rijetkim resursima neprestano rastu, a opterećenje resursa uzrokuje sve veće propadanje i osjetljivost okoliša, Europa može ostvariti gospodarsku i ekološku korist boljim korištenjem tim resursima. Od industrijske revolucije u našim se gospodarstvima razvio uzorak rasta po načelu „uzmi, izradi, konzumiraj, baci” — linearni model koji se temelji na pretpostavci da su resursi obilni, dostupni te da ih se lako može crpiti i jeftino odlagati. Sve je jasnije da se time ugrožava konkurentnost Europe.

Prelazak na kružno gospodarstvo nužan je za završetak programa učinkovitoga korištenja resursima u okviru strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast¹. Veći i održivi napredak učinkovitoga korištenja resursima nadohvat su ruke i mogu donijeti veliku gospodarsku korist.

U sustavima kružnoga gospodarstva dodana se vrijednost proizvoda zadržava što je dulje moguće i ne stvara se otpad. Njima se resursi zadržavaju u gospodarstvu nakon kraja uporabnog vijeka proizvoda kako bi se opetovano produktivno upotrebljavali i tako stvarali novu vrijednost. Za prelazak na kružno gospodarstvo potrebne su promjene u cijelom lancu vrijednosti, od dizajna proizvoda do novih poslovnih i tržišnih modela, od novih načina pretvaranja otpada u resurse do novih načina ponašanja potrošača. To podrazumijeva potpunu promjenu sustava i inovacije, ne samo u tehnologiji, već i u organizaciji, društvu, metodama financiranja i politikama. Čak će i u vrlo kružnom gospodarstvu ostati neki elementi linearnosti, u vidu potrebnih novih resursa i odlaganja preostalog otpada.

Industrija već prepoznaje jaki potencijal za stvaranje gospodarske vrijednosti poboljšanjem produktivnosti resursa. Procjenjuje se da bi se poboljšanjem učinkovitoga korištenja resursima u cijelom lancu vrijednosti moglo pridonijeti smanjenju potrebe za unosom materijala za 17 – 24 % do 2030.², a boljim korištenjem resursima u europskoj bi se industriji mogle ostvariti uštede od 630 milijardi eura godišnje³. Rezultati istraživanja usmjerenih na potrebe poduzeća temeljenih na oblikovanju modela na razini proizvoda pokazuju znatne mogućnosti uštede materijalnih troškova za industriju EU-a zahvaljujući pristupima kružnoga gospodarstva te potencijal za povećanje BDP-a EU-a do 3,9 %⁴ stvaranjem novih tržišta i proizvoda te vrijednosti za poduzeća. Nije stoga iznenađujuće da poduzeća neprestano rade na poboljšanju upravljanja resursima, no sputana su nizom tržišnih prepreka.

Europska platforma za učinkovito korištenje resursima⁵ na visokoj razini, koja okuplja izabrane vlade, poduzeća i organizacije civilnog društva, pozvala je na djelovanje u svrhu prelaska na kružno gospodarstvo koje se temelji više na ponovnom korištenju i visokokvalitetnom recikliranju, a puno manje o primarnim sirovinama.

¹ COM(2010) 2020, COM(2011) 21

² Meyer, B. i dr. 2011. *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*.

³ *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*. 2012. Europe INNOVA.

⁴ *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*. 2012. Ellen MacArthur Foundation.

⁵ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

Komisija je 2011. *Planom za Europu koja se učinkovito koristi resursima*⁶ predložila okvir za djelovanje te naglasila potrebu za integriranim pristupom u mnogim područjima i na mnogim razinama politike. Glavne zamisli Plana sada se dalje razvijaju u okviru Sedmog programa djelovanja za okoliš (7. PDO)⁷.

Prelaskom na modele kružnoga gospodarstva osigurava se svjetlija budućnost europskog gospodarstva. Njime bi se Europi olakšalo suočavanje sa sadašnjim i budućim izazovima svjetskog pritiska na resurse i rastuće nesigurnosti opskrbe. Stalno vraćanje resursa u aktivno korištenje njima, smanjenje količine otpada i ovisnosti o nesigurnim opskrbama izravno rezultiraju povećanjem otpornosti i konkurentnosti. Smanjenjem povezanosti gospodarskog rasta i korištenja resursima i njegovih učinaka otvara se mogućnost trajnog održivog rasta.

U razdoblju od 2000. do 2011. produktivnost resursa u EU-u porasla je za 20 %, no to bi djelomično mogao biti učinak recesije. Zadržavanjem te stope omogućio bi se daljnji porast za 30 % do 2030., BDP bi mogao porasti za gotovo 1 % te bi se otvorilo više od dva milijuna radnih mjesta više nego uobičajenim načinom rada⁸. Jačanje napora za povećanje produktivnosti resursa ići će ruku pod ruku s postojećim ciljevima politike EU-a poput smanjenja emisije stakleničkih plinova, povećanja energetske učinkovitosti, održive reindustrijalizacije gospodarstva EU-a i osiguravanja pristupa sirovinama, smanjivanjem istovremeno učinaka na okoliš.

Postoji širok spektar dokazanih mjera za promidžbu učinkovitoga korištenja resursima koje su pokazale isplativost i potencijal za sustavniju primjenu. Poduzete su i mjere kojima se omogućuje da te promjene rezultiraju i otvaranjem dodatnih radnih mjesta, posebno Komunikacijom o zelenom zapošljavanju⁹ i Zelenim akcijskim planom za MSP-ove¹⁰.

2. Uspostavljanje povoljnog političkog okvira

Tržišta su važan pokretač učinkovitoga korištenja resursima i kružnoga gospodarstva, s obzirom na to da su materijali i energija postali najvažniji troškovi proizvodnje mnogih poduzeća. Međutim, iako tržišta već potiču promjene, postoje mnoge tržišne prepreke učinkovitom i djelotvornom upravljanju resursima. Sprječavanjem stvaranja otpada, ekološkim dizajnom, ponovnom uporabom otpada i sličnim mjerama poduzeća u EU-u mogla bi ostvariti neto uštedu od 600 milijardi eura, odnosno 8 % godišnjeg prometa, a godišnje emisije stakleničkih plinova istovremeno bi se smanjile za 2 do 4 %¹¹. Ipak, da bi se to ostvarilo, potrebno je ukloniti tržišne prepreke koje sprječavaju razvoj takvih mogućnosti.

Dok produktivnost resursa koristi velikom broju sektora, njome će i europska poduzeća imati koristi od brzog rasta tržišta eko-industrije, za koje se predviđa da će se udvostručiti u razdoblju od 2010. do 2020. Na međunarodnom planu poboljšanja učinkovitoga korištenja resursima potrebna su velikom broju industrijskih sektora.

Zbog postojeće infrastrukture, poslovnih modela i tehnologije, kao i zbog načina ponašanja, gospodarstva su „zarobljena” u linearnom modelu. Poduzećima možda nedostaju informacije, pouzdanje i kapaciteti za prihvaćanje rješenja kružnoga gospodarstva. Financijskim se sustavom često ne osiguravaju ulaganja u poboljšanje učinkovitosti ili inovativne poslovne modele koji se smatraju rizičnijima i složenijima, što odbija mnoge tradicionalne ulagače.

⁶ COM(2011) 571

⁷ SL L 354, 28.12.2013., str. 171. – 200.

⁸ Cambridge Econometrics i dr. 2014. *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption*

⁹ COM(2014) 446

¹⁰ COM(2014) 440

¹¹ AMEC i dr. 2013. *The opportunities to business of improving resource efficiency*

Navike potrošača također mogu predstavljati prepreku razvoju novih proizvoda i usluga. Takve su prepreke često trajno prisutne u okruženju u kojem tržišne cijene nisu odraz stvarne cijene koju društvo plaća zbog korištenja resursima, a politika ne šalje snažne i dosljedne signale za prelazak na kružno gospodarstvo.

Komisija će, na temelju podataka o ključnim proizvodima, materijalima i lancima vrijednosti, s dionicima raditi na razvoju povoljnog okvira za kružno gospodarstvo korištenjem mjerama kojima se obuhvaća pametno donošenje propisa, instrumenti temeljeni na tržištu, istraživanje i inovacije, poticaji, razmjena informacija i podrška dobrovoljnim pristupima. Takvim okvirom pridonijet će se postizanju cilja održivog industrijskog preporoda u EU-u, a temeljit će se na proaktivnoj ulozi potrošača i poduzeća, s posebnim naglaskom na mala i srednja poduzeća. U međunarodnim krugovima EU bi trebao blisko surađivati s ostalim partnerima, na multilateralnoj i bilateralnoj razini, kako bi se osigurao maksimalan učinak kružnoga gospodarstva.

Komisija će:

— dalje analizirati najveće nedostatke tržišta i upravljanja koji ometaju sprječavanje stvaranja otpadnog materijala i njegovu ponovnu uporabu, uzimajući u obzir heterogenost vrsta materijala i njihova korištenja, kako bi se stvorio okvir politike pogodne za učinkovito korištenje resursima na razini EU-a.

2.1. Dizajn i inovacije za kružno gospodarstvo

Umjesto oslanjanja na rješenja usmjerena na kraj uporabnog vijeka proizvoda, u kružnom se gospodarstvu dizajnom eliminira otpad, a inovacije su prisutne u cijelom lancu vrijednosti. Time se, primjerice, mogu obuhvaćati:

- smanjenje količine materijala potrebnih za izvršenje određene usluge (smanjenje opterećenja);
- produljenje uporabnog vijeka proizvoda (trajnost);
- smanjenje korištenja energijom i materijalima u fazama proizvodnje i korištenja (učinkovitost);
- smanjenje korištenja, u proizvodima i postupcima proizvodnje, materijalima koji su opasni ili ih je teško reciklirati (zamjena);
- stvaranje tržišta za sekundarne sirovine (reciklirane) (na temelju standarda, javne nabave itd.);
- osmišljavanje proizvoda jednostavnih za održavanje, popravljanje, poboljšanje, preradu ili recikliranje (ekološki dizajn);
- razvijanje potrebnih usluga za potrošače u tom pogledu (usluge održavanja/popravka itd.);
- poticanje i podupiranje potrošača u smanjenju otpada i visokokvalitetnom odvajanju;
- poticanje sustava odvajanja i prikupljanja otpada kojima se troškovi recikliranja i ponovne uporabe smanjuju na najmanju moguću mjeru;
- olakšavanje stvaranja industrijskih klastera kojima se sprječava da nusproizvodi postanu otpad (industrijska simbioza); i

- poticanje većeg i boljeg izbora za potrošače putem unajmljivanja, pozajmljivanja ili dijeljenja usluga umjesto kupnje proizvoda, štiteći istovremeno interese potrošača (u vidu troškova, zaštite, informiranja, ugovornih uvjeta, aspekata osiguranja itd.).

Važna polazna točka je osmišljavanje proizvodnih postupaka, proizvoda i usluga. Proizvodi se mogu redizajnirati da bi se, umjesto njihova bacanja, dulje koristili, popravljali, poboljšavali, prerađivali ili naposljetku reciklirali. Proizvodni postupci mogu se više temeljiti na ponovnom korištenju proizvodima i sirovinama te na mogućnosti obnove prirodnih resursa, a inovativnim se poslovnim modelima može uspostaviti novi odnos između poduzeća i potrošača.

Dijagramom u nastavku pojednostavljenim se načinom prikazuju glavne faze modela kružnoga gospodarstva, pri čemu se svakom od njih omogućuje smanjenje troškova i ovisnosti o prirodnim resursima, povećanog rasta i stvaranja novih radnih mjesta, kao i ograničenja količine otpada i štetnih emisija u okoliš. Faze su međusobno povezane: materijali se primjerice mogu koristiti u nekoliko navrata tijekom procesa, u industriji se razmjenjuju nusproizvodi, proizvodi se obnavljaju ili prerađuju ili potrošači biraju sustave kojima se kombiniraju proizvodi i usluge. Cilj je smanjiti količinu resursa koji izlaze iz kruga te time omogućiti optimalno funkcioniranje sustava.



Nekim politikama i instrumentima EU-a već su osigurani alati i poticaji u skladu s modelom kružnoga gospodarstva. Hijerarhijom otpada koja je temelj našeg zakonodavstva o otpadu sve se više usvajaju preferirane mogućnosti sprječavanja nastanka otpada, pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje te odvratanje od odlaganja otpada. Cilj politike o kemikalijama postupno je isključivanje posebno zabrinjavajućih otrovnih tvari. Neke mjere za ekološki

dizajn proizvoda koji koriste energiju uključuju uvjete o trajnosti i olakšavanju recikliranja. Biogospodarskom strategijom¹² promiče se održivo i integrirano korištenje biološkim resursima i tokovima otpada za proizvodnju hrane te energetske proizvoda i proizvoda dobivenih od bioloških sirovina. Klimatskom politikom stvaraju se poticaji za uštedu energije i smanjenje emisije stakleničkih plinova.

Zajedničkim i dosljednim okvirom EU-a za promicanje kružnoga gospodarstva olakšat će se povezivanje tih elemenata s programom Obzor 2020. u svrhu nošenja s izazovima u području istraživanja i inovacija¹³.

Kako bi podržala dizajn i inovacije za više kružno gospodarstvo, Komisija će:

- u okviru programa EU-a za istraživanje i inovacije (Obzor 2020.) predstaviti mogućnosti postupnog prelaska na kružno gospodarstvo na razini Europe putem velikih projekata u području inovacija usmjerenih na suradnju u lancima vrijednosti i između njih, poticanje razvoja vještina te potporu primjeni inovativnih rješenja na tržištu,
- uspostaviti produbljeno partnerstvo radi potpore istraživanju i inovativnim politikama za kružno gospodarstvo;
- olakšati razvoj više kružnih modela za proizvode i usluge, među ostalim i dosljednijom politikom proizvoda, te dalje razvijati primjenu Direktive o ekološkom dizajnu, uzimajući u obzir kriterije povezane s učinkovitim korištenjem resursima, uključujući buduće prioritete skupine proizvoda iz Plana rada 2015. – 2017., i
- poticati načelo višestrukoga korištenja u održivom korištenju biomasom, uzimajući u obzir sve sektore koji koriste biomasu, tako da se ona može koristiti na najučinkovitiji način.

2.2. Poticanje ulaganja u rješenja za kružno gospodarstvo

EU i države članice trebali bi poticati ulaganje u inovacije kružnoga gospodarstva i korištenje njima te, u kontekstu reforme financijskog sustava, raditi na uklanjanju prepreka povećanju privatnog financiranja za učinkovito korištenje resursima. U nedavne prijedloge Komisije o nefinancijskom izvješćivanju¹⁴, dugoročnom financiranju¹⁵ i strukovnim mirovinskim fondovima¹⁶ uključeni su zahtjevi za otkrivanje relevantnih informacija o okolišu ulagačima ili za razmatranje rizika ulaganja povezanih s oskudnošću resursa i klimatskim promjenama.

Kako bi se smanjio rizik za ulagače, razvijaju se inovativni financijski instrumenti poput Instrumenta za financiranje prirodnog kapitala Komisije i Europske investicijske banke. I javno-privatna partnerstva (JPP) učinkoviti su instrumenti za poticanje privatnog djelovanja i ulaganja u učinkovito korištenje resursima. JPP-om „Industrija održivog postupka putem resursne i energetske učinkovitosti” (SPIRE) i zajedničkom tehnološkom inicijativom „Bioindustrija” aktivno se pridonosi postizanju ciljeva kružnoga gospodarstva.

Politika ima dodatnu ulogu u poticanju pravih signala za ulaganje u učinkovito korištenje resursima ukidanjem subvencija koje imaju štetan učinak na okoliš te smanjenjem oporezivanja rada, a povećanjem oporezivanja onečišćenja i resursa. O napretku u reformi

¹² COM(2012) 60

¹³ Vidjeti prilog ovoj Komunikaciji.

¹⁴ COM(2013) 207

¹⁵ COM(2014) 168

¹⁶ COM(2014) 167

poreza za zaštitu okoliša u EU-u raspravlja se u okviru Europskog semestra koordinacije ekonomske politike.

Kako bi potaknula ulaganja u kružno gospodarstvo, Komisija će:

— usredotočiti se na perspektivna područja utvrđena tijekom Okruglog stola o financiranju učinkovitoga korištenja resursima¹⁷, uključujući inovativne financijske instrumente kojima će se u računovodstvenim pravilima za poduzeća odražavati problemi s resursima, pojašnjavati odgovornosti financijskih institucija za održivost (fiducijarne obveze), razviti metodologija za „test pritiska na resurse” za poduzeća te istražiti potencijal tržišta obveznica za usmjeravanje dodatnih sredstava prema projektima za učinkovito korištenje resursima,

— pripremiti smjernice o mogućnostima koje se nude novim direktivama o javnoj nabavi u području zelene javne nabave (GPP) i preporuku o praćenju rezultata država članica u postizanju cilja od 50 % zelene javne nabave¹⁸, poduprijeti inovativne instrumente, poput pretkomercijalne nabave i javne nabave za inovacije, te olakšati uspostavljanje mreža javnih tijela za zelenu javnu nabavu, i

— još više integrirati prioritete kružnoga gospodarstva u financiranje EU-a i poticati države članice na korištenje dostupnim sredstvima EU-a u programima i projektima povezanim s kružnim gospodarstvom, posebno putem europskih strukturnih i investicijskih fondova.

2.3. Usmjeravanje djelovanja poduzeća i potrošača i potpora MSP-ovima

Poduzeća i potrošači i dalje su ključni akteri prelaska na kružno gospodarstvo. Odluke na višoj i nižoj razini u lancu vrijednosti moraju biti bolje međusobno povezane kako bi se omogućili dosljedni poticaji između proizvođača, ulagača, distributera, potrošača i subjekata koji se bave recikliranjem te kako bi se osigurala poštena raspodjela troškova i koristi. Potrebno je upotrijebiti tržišne mehanizme kako bi se osigurala najučinkovitija raspodjela i korištenje resursima, a ako postoje tržišni nedostaci ili prepreke inovacijama, potrebno ih je ukloniti. Potrebno je razviti funkcionalna tržišta sekundarnih materijala. Posebnu bi pozornost trebalo posvetiti omogućavanju poduzetnicima da uđu na potencijalna nova tržišta povezana s kružnim gospodarstvom te osiguravanju da je na tržištu rada dostupna radna snaga s potrebnim vještinama. Potrošačima bi trebalo omogućiti donošenje informiranih pružanjem boljih informacija o ekološkoj ispravnosti različitih proizvoda.

Na Europskoj platformi za učinkovito korištenje resursima¹⁹ utvrđene su važne prilike za poduzeća u različitim fazama „kruga” ponovnim korištenjem materijalima u proizvodnim postupcima ili različitim segmentima izvornog opskrbnog lanca ili u drugim opskrbnim lancima. Te prilike temelje se na iskustvu u uspješnim inicijativama koje imaju potencijal rasta i šire primjene, a uključuju:

- u fazi proizvodnje: standarde održive nabave, dobrovoljne programe koje vode industrija i maloprodaja te industrijsku simbiozu kojom se stvaraju tržišta za nusproizvode;

¹⁷ OBAVIJEST/13/110

¹⁸ COM(2008) 400

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf.

- u fazi distribucije: bolje informacije o resursima sadržanima u proizvodima i o načinu na koji se proizvode može popraviti ili reciklirati, iz preporuka Platforme navedenih kao „putovnice za proizvode”; i
- u fazi potrošnje: modele zajedničke potrošnje temeljene na posuđivanju, zamjeni, razmjeni i najmu proizvoda te sustave kojima se kombiniraju proizvodi i usluge kako bi se ostvarila veća vrijednost iz slabo iskorištene imovine ili resursa (npr. automobila, alata, smještaja).

U pilot-fazi mjerenja ekološkog učinka utvrđenoj Komunikacijom Komisije o „*Uspostavi jedinstvenog tržišta ekoloških proizvoda*”²⁰ dionici surađuju na razvoju zajedničkog, dogovorenog načina mjerenja učinka koji proizvodi i organizacije imaju na okoliš. Nakon pilot-faze, Komisija će procijeniti uspješnost tih metoda kako bi se mogle primijeniti na postojeće ili nove instrumente s ciljem poboljšanja ekološke učinkovitosti proizvoda.

Područje primjene tih mjera potrebno je proširiti kako bi se osigurali dobri okvirni uvjeti i jednake prilike svim poduzećima za prilagodbu vodećim svjetskim trendovima povezanim s resursima, nagradila najbolja poduzeća, potaknuli novi poduzetnici na razvoj poslovnih rješenja budućnosti i testirali na tržištu te osigurale vjerodostojne informacije potrošačima. Procesom u koji je uključeno više dionika pokrenutim u okviru Europske potrošačke agende²¹ istaknuta je potreba za učinkovitim alatima protiv obmanjujućih i neosnovanih deklaracija o prihvatljivosti za okoliš.

Radna snaga mora raspolagati odgovarajućim vještinama kako bi se osigurao učinkovit prijelaz uz otvaranje novih radnih mjesta²². Na temelju Komunikacije o zelenom zapošljavanju²³ stvoren je okvir za mogućnosti otvaranja radnih mjesta u više kružnom gospodarstvu u kojem se resursima učinkovito koristi. Nacionalne, regionalne i lokalne vlasti i socijalni partneri također imaju važnu ulogu u razvoju ciljne i usklađene podrške u obliku ulaganja, infrastrukture, tehnologije i vještina, a posebno onih usmjerenih na potrebe MSP-ova. Oni su u dobrom položaju i za olakšavanje promjene izbora potrošača u korist održivijih proizvoda i usluga te za poticanje promjene ponašanja.

Kako bi podržala djelovanje poduzeća, a posebno MSP-ova i potrošača, Komisija će:

- raditi na temelju rezultata pilot-faze mjerenja ekološkog učinka, koja će trajati do 2016., utvrđivanjem načina primjene mjerenja učinka na okoliš na dizajn proizvoda i postupaka te na informiranje potrošača o ekološki održivim izborima,
- pokrenuti široku suradnju dionika putem aktivnosti koordinacije i podrške u okviru programa Obzor 2020. i njegovih instrumenata, uključujući Europski institut za inovacije i tehnologiju, europske strukturne i investicijske fondove, Akcijski plan za ekološke inovacije, Zeleni akcijski plan za MSP-ove i Europsku potrošačku agendu,
- raditi na temelju obveza dionika u okviru Europskog inovacijskog partnerstva za sirovine izravno povezanih s produktivnošću resursa,
- podupirati otvaranje radnih mjesta i razvoj vještina pojačanom koordinacijom politika, usmjeravanjem europskih sredstava prema programima koji podupiru zeleni rast,

²⁰ COM(2013) 196 i Preporuka Komisije 2013/179/EU.

²¹ COM(2012) 225

²² COM(2012) 173

²³ COM(2014) 446

poboljšanjem sustava informiranja i praćenja, uključujući putem postupka Europskog semestra i suradnjom sa socijalnim partnerima, institucijama za obrazovanje i osposobljavanje i drugim dionicima, i

— podupirati razmjene najbolje prakse na međunarodnoj razini.

3. Modernizacija politike o otpadu i njezinih ciljeva: otpad kao resurs

Pretvaranje otpada u resurs dio je „zatvaranja kruga” u sustavima kružnoga gospodarstva. Ciljevi utvrđeni u europskom zakonodavstvu ključni su pokretači poboljšanja gospodarenja otpadom poticanjem inovacija u području recikliranja i ponovne uporabe, ograničavanjem odlaganja otpada, smanjenjem gubitaka resursa te poticanjem promjene ponašanja potrošača. No, u EU-u se godišnje u prosjeku i dalje stvara oko pet tona otpada po osobi, a tek se nešto više od trećine tog otpada učinkovito reciklira.

Europska unija utvrdila je svoju političku obvezu²⁴ smanjenja stvaranja otpada, recikliranja otpada s ciljem dobivanja velikog i pouzdanog izvora sirovina za Uniju, uporabe energije samo iz materijala koji se ne mogu reciklirati i prestanka odlaganja otpada. Unapređenjem politike o otpadu stvorit će se značajne koristi za rast i otvaranje radnih mjesta uz relativno male troškove ili bez njih, a istovremeno će se pridonijeti kvaliteti okoliša. U skladu sa svjetskim tržištima očekuje se da će se ambicioznom politikom o otpadu pokrenuti inovacije i pomoći poduzećima u EU-u da postanu još konkurentnijima u pružanju usluga gospodarenja otpadom te da će se izvoznici iz EU-a ponuditi nove mogućnosti na tržištu.

3.1. Utvrđivanje ciljeva za otpad s ciljem stvaranja reciklažnog društva

U Europi je postignut znatan napredak u pretvaranju otpada u resurse i promicanju održivih načina gospodarenja otpadom poput recikliranja. Međutim, rezultati među državama članicama prilično se razlikuju. U šest je država već učinkovito ukinuto odlaganje komunalnog otpada, čime su se njegove količine smanjile s 90 % na manje od 5 % u posljednjih dvadeset godina, dok su stope recikliranja u određenim regijama dosegle 85 %. No, u drugim se državama članicama na odlagališta odvozi više od 90 % otpada, dok se reciklira manje od 5 %.

Potrebni su snažni politički poticaji kako bi se stvorila dugoročnija predvidivost ulaganja i promjena tako da se materijali poput plastike, stakla, metala, papira, drva, gume i drugih materijala koji se mogu reciklirati ponovno uključe u gospodarstvo u obliku sekundarnih sirovina po konkurentnim cijenama. Utvrđivanjem jasnih ciljeva za recikliranje za razdoblje do 2030. osigurat će se ta predvidivost. Odvajanjem otpada na mjestu njegova nastanka, zajedno s odgovarajućom metodologijom za izračun stopa recikliranja, osigurat će se visokokvalitetno recikliranje i pridonijeti razvoju tržišta za opskrbu visokokvalitetnih sekundarnih sirovina. U tu je svrhu potrebno razjasniti postojeću metodu mjerenja kojom se procjenjuje što se uistinu reciklira jer neke države članice trenutačno izvješćuju o prikupljenom otpadu kao recikliranom otpadu unatoč znatnim gubicima materijala između tih faza. Odlaganje svog otpada koji se može reciklirati zabranjuje se do 2025. Države članice trebale bi ulagati napore za prestanak odlaganja otpada do 2030. Oporaba energije, uključujući proizvodnju energije iz otpada i korištenje biogorivom, imat će važnu ulogu u pogledu otpada koji se ne može ponovno iskoristiti niti reciklirati. Za to će biti potrebno

²⁴ 7. program djelovanja za okoliš

učinkovitije korištenje nejednako raspoređenim kapacitetima za uporabu energije koji su trenutačno dostupni u EU-u uz mjere za izbjegavanje preopterećenja tih kapaciteta.

Uspješnom se provedbom u EU-u do 2030. može izravno otvoriti više od 180 000 radnih mjesta, uz procijenjenih 400 000 radnih mjesta koja će se otvoriti provedbom zakonodavstva o otpadu koje je na snazi²⁵. Tako će se postići zadovoljavajuća razina od 10 do 40 % potražnje za sirovinama u EU-u, a istovremeno će se pridonijeti postizanju cilja EU-a do 2030. u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova za 40 %, što je jednako 62 Mt CO₂ godišnje, koje bi se izbjegle u 2030.

Za povećanje gospodarskih, društvenih i ekoloških koristi boljeg gospodarenja komunalnim otpadom, Komisija predlaže:

- povećanje ponovne uporabe i recikliranja komunalnog otpada na barem 70 % do 2030.,
- povećanje stope recikliranja ambalažnog otpada na 80 % do 2030., s međustopama od 60 % do 2020. i 70 % do 2025., uključujući ciljeve za pojedinačne materijale,
- zabranu odlaganja otpada koji se može reciklirati (npr. plastika, metal, staklo, papir i karton te biorazgradiv otpad) do 2025., dok bi države članice trebale uložiti napore za prestanak odlaganja otpada do 2030.²⁶,
- daljnju promidžbu razvoja tržišta za visokokvalitetne sekundarne sirovine, uključujući putem ocjenjivanja dodatne vrijednosti kriterija za prestanak statusa otpada za posebne materijale, i
- pojašnjenje metode izračuna za reciklirane materijale kako bi se osiguralo visokokvalitetno recikliranje.

3.2. Pojednostavljenje i bolja provedba zakonodavstva o otpadu

Navedeni ciljevi državama članicama ostavljaju mogućnost fleksibilnosti u odlučivanju kako će ih postići. No, postoji značajne mogućnosti dodatnog pojednostavljenja i poboljšanja provedbe zakonodavstva na nacionalnoj razini i smanjenja postojećih razlika.

U 2012. godini Komisija je izradila pregled rezultata u gospodarenju otpadom i planove s posebnim preporukama za države članice s najslabijim rezultatima. Pružanjem pomoći u rješavanju slabih točaka u ranoj fazi provedbe zakonodavstva u partnerstvu s državama članicama, Komisija će i dalje posebnu pozornost posvećivati državama članicama koje su najdalje od postizanja navedenih ciljeva.

Pokazalo se da gospodarske mjere imaju ključnu ulogu u poboljšanju gospodarenja otpadom na nacionalnoj razini, posebno oporezivanje odlaganja i spaljivanja otpada, načelo „plati koliko baciš” i prošireni sustavi odgovornosti proizvođača ili poticaji lokalnim vlastima za promicanje sprječavanja nastanka, ponovne uporabe i recikliranja otpada. Zabrane odlaganja otpada također su se pokazale učinkovitima. Određivanjem minimalnih zahtjeva za sustave odgovornosti proizvođača na razini EU-a pridonijet će se smanjenju troškova i uklanjanju prepreka s kojima se suočavaju proizvođači koji moraju poštovati nekoliko nacionalnih sustava u EU-u.

²⁵ SWD(2014) 207.

²⁶ Budući da se određen udio „preostalog” otpada ne može oporabiti, a trenutačno nijedna druga mogućnost gospodarenja otpadom nije dostupna, on se može odlagati. To će biti ograničeno na maksimalnih 5 %.

Napori država članica mogu se poduprijeti iz europskih fondova koji su usmjereni prema integriranim rješenjima za gospodarenje otpadom, uključujući odvojeno prikupljanje, ponovno korištenje i infrastrukturu za recikliranje. Odlagališta otpada ili samostalne spalionice u budućnosti neće dobivati potporu.

Da bi se dostupni kapaciteti za gospodarenje otpadom najbolje iskoristili, potrebno je bolje planiranje i dijeljenje informacija u EU-u, a može se tolerirati i slanje otpada unutar EU-a u najmodernija i najučinkovitija postrojenja, barem kao prijelazna mjera.

Postoji prostor za daljnju racionalizaciju i olakšanje prikupljanja podataka i izvješćivanje na nacionalnoj razini te za povećanje pouzdanosti i dosljednosti podataka u cijelom EU-u. Donošenjem zajedničkih pokazatelja olakšat će se poboljšanje praćenja i vrednovanja rezultata država članica²⁷.

Mjere za daljnje pojednostavljenje pravne stečevine o otpadu i osiguranje učinkovitosti i djelotvornosti nadovezat će se na već uložene napore za smanjenje administrativnih troškova politike otpada putem, primjerice, izuzetaka od uvjeta za zbrinjavanje otpada za određene MSP-ove ili napora za uspostavljanje obvezne razmjene elektroničkih podataka o prijevozu otpada.

Kako bi se osiguralo da se pojednostavljenjem i boljom provedbom ostvare koristi od zakonodavstva EU-a, Komisija predlaže:

- rješavanje preklapanja između ciljeva povezanih s otpadom i usklađivanje definicija,
- znatno pojednostavljenje obveza izvješćivanja za države članice, uključujući pojašnjavaње i racionalizaciju metoda izračuna za ciljeve povezane s komunalnim otpadom, otpadom na odlagalištima i ambalažnim otpadom,
- dopuštanje državama članicama da izuzmu MSP-ove ili poduzeća koja se bave prikupljanjem i/ili prevoženjem vrlo malih količina neopasnog otpada, od općih uvjeta o dozvolama ili upis iz Okvirne direktive o otpadu,
- uvođenje godišnjeg izvješćivanja putem jedinstvene točke za unos svih podataka o otpadu te usklađivanje statističkih podataka o otpadu s uvjetima zakonodavstva EU-a o otpadu, uspoređujući nacionalne metode sa standardima Eurostata,
- uvođenje uvjeta za razvoj računalnih sustava za praćenje podataka i provjeru koju će vršiti treća strana u državama članicama,
- uspostavu mehanizma ranog upozoravanja kako bi se osiguralo da države članice uspostave odgovarajući skup mjera za pravovremeno postizanje ciljeva,
- utvrđivanje minimalnih uvjeta za rad sustava proširenih odgovornosti proizvođača koji bi se mogli dalje razvijati na nacionalnoj razini ili u smjernicama EU-a te promicanje korištenja gospodarskim instrumentima u državama članicama, i
- promicanje izravnih ulaganja u mogućnosti gospodarenja otpadom na vrhu hijerarhije otpada (prevencija, ponovna uporaba, recikliranje).

3.3. Rješavanje posebnih izazova povezanih s otpadom

²⁷ Četiri su metode izračuna dopuštene za izračun postignutih rezultata u recikliranju komunalnog otpada. Ovisno o izabranoj metodi, rezultati se mogu prilično razlikovati (oko 20 %).

Potrebni su pristupi koji su posebno osmišljeni za svaki pojedini izazov povezan s otpadom i znatnim gubitkom resursa ili učincima na okoliš.

Sprječavanje stvaranja otpada: kao prvi prioritet koji utječe na sve faze kružnoga gospodarstva, potrebno je osigurati manje stvaranje otpada. Države članice nedavno su donijele programe za sprječavanje stvaranja otpada, kako se zahtijevalo Okvirnom direktivom o otpadu, i trenutačno ih ocjenjuje Europska agencija za okoliš. Na temelju procjene Agencije, Komisija će razviti inicijative za promidžbu dobre prakse u EU-u u pogledu sprječavanja stvaranja otpada.

Morski otpad: morskim otpadom onečišćuju se plaže, nanosi se šteta životu u moru i stvara dugoročan problem s otpadom koji je skupo čistiti. U okviru 7. programa djelovanja za okoliš poziva se na utvrđivanje glavnog cilja na razini Unije u pogledu količinskog smanjenja koji se temelji na mjerama o izvorima emisija.

Potpunom provedbom mjera iz revidiranog zakonodavstva EU-a o otpadu, količina morskog otpada mogla bi se smanjiti za 13 % do 2020. i za 27 % do 2030. Postavljanjem određenog cilja smanjenja do 2020. dao bi se jasan znak državama članicama koje trenutačno razvijaju mjere za postizanje „dobrog ekološkog stanja“ za morske vode do 2020. na temelju Okvirne direktive o pomorskoj strategiji te bi se stvorio poticaj za razvoj akcijskih planova za morski otpad u okviru četiriju regionalnih konvencija o moru. Ostale mjere na razini EU-a koje, između ostalog, obuhvaćaju i rezultate ocjene Direktive o lučkim uređajima za prihvat²⁸ koja je u tijeku, također pridonose postizanju tog cilja. Druga faza u postizanju cilja smanjenja bit će razvijena u dogledno vrijeme na temelju daljnje analize potencijala za smanjenje iz drugih izvora na kopnu i moru, uzimajući u obzir obvezu preuzetu na konferenciji Rio+20 za postizanje značajnog smanjenja morskog otpada do 2025.

Građevinski otpad i otpad od rušenja: tržišta za reciklirane materijale nužna su za povećanje stope recikliranja građevinskog otpada i otpada od rušenja. Projektiranje za bolje upravljanje građevinskim otpadom i otpadom od rušenja te povećanje mogućnosti recikliranja i udjela recikliranog materijala u građevinskim materijalima bit će uključeno u okvir za procjenu ekološke učinkovitosti zgrada, kako je navedeno u Komunikaciji Komisije o mogućnostima učinkovitoga korištenja resursima u građevinskom sektoru²⁹.

Nadalje, u okviru predloženog mehanizma za rano upozoravanje pratit će se rezultati država članica u odnosu na cilj od 70 % recikliranog otpada do 2020., uključujući mjere poput povećanja pristojbi za odlaganje građevinskog otpada i otpada od rušenja ili dodatnih obveza sortiranja na lokacijama velikih rušenja kako bi se poboljšala kvaliteta reciklata.

Otpad od hrane: procjenjuje se da se do 30 % hrane proizvedene diljem svijeta izgubi ili baci. Komisija razmatra predstavljanje konkretnih prijedloga za smanjenje otpada od hrane.

Opasan otpad: odgovarajuće upravljanje opasnim otpadom i dalje je izazov jer nedostaju podaci o stvarnom postupku obrade te vrste otpada. Za početak će se uvođenjem registara opasnog otpada i utvrđivanjem kapaciteta i prepreke u sustavima gospodarenja opasnim otpadom u državama članicama poboljšati vođenje evidencije i sljedivost. Ti bi se registri postupno mogli proširiti na druge vrste otpada, kao što je to već slučaj u nekoliko država članica.

Plastični otpad: očekuje se da će proizvodnja plastike u EU-u rasti otprilike 5 % godišnje. Dok se samo 24 % plastičnog otpada reciklira, gotovo 50 % odlaže se na odlagališta otpada, a

²⁸ Direktiva 2000/59/EZ

²⁹ COM(2014) 445

ostatak se spaljuje. Tijekom javnog savjetovanja o plastičnom otpadu koje je Komisija provela 2013.³⁰ pokazao se značajan potencijal za održivije korištenje plastikom te se podržalo ukidanje odlaganja plastičnog otpada i bolji dizajn plastike i plastičnih proizvoda. Nedavni prijedlog Komisije kojim se državama članicama omogućuje ograničavanje korištenja plastičnim vrećicama³¹, kao i prijedlozi za povećanje recikliranja i prekid odlaganja otpada predstavljeni u ovoj Komunikaciji, važni su koraci za poboljšanje gospodarenja plastičnim otpadom.

Recikliranje kritičnih sirovina: iako su sve sirovine važne, kritične sirovine zaslužuju posebnu pozornost, s obzirom na to da je njihova proizvodnja na svjetskoj razini koncentrirana u nekoliko država, dok mnoge od njih imaju nisku stopu zamjenjivosti i recikliranja. Komisija promiče učinkovito korištenje kritičnim sirovinama i njihovo recikliranje u okviru Inicijative o sirovinama³² i Europskog partnerstva za inovacije u području sirovina.

Nezakonite pošiljke otpada: Komisija će poduzeti mjere za osiguranje usklađenosti s relevantnim zakonodavstvom EU-a, posebno Uredbom (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada kako je nedavno izmijenjena u svrhu jačanja inspekcija pošiljki otpada.

Recikliranje fosfora: fosfor je ključni resurs za proizvodnju hrane, ali postoje znatni rizici u sigurnosti opskrbe njime, a njegovim trenutačnim korištenjem dolazi do stvaranja otpada i gubitaka u svim fazama uporabnog ciklusa. Na temelju Savjetodavne komunikacije o održivoj uporabi fosfora³³, Komisija razvija okvir za daljnje djelovanje.

Za rješavanje posebnih izazova povezanih s otpadom Komisija:

- predlaže da se teži cilju smanjenja **morskog otpada** za 30 % do 2020. za deset najčešćih vrsta otpada 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,
- predviđa mjere za stimulaciju tržišta recikliranih materijala dobivenih iz **građevinskog otpada i otpada od rušenja** i za razvoj zajedničkog okvira EU-a za procjenu ekološke učinkovitosti zgrada,
- predlaže da države članice izrade nacionalne strategije sprječavanja stvaranja otpada od hrane i ulože napore kako bi se **otpad od hrane** u proizvodnji, maloprodaji/veleprodaji, sektoru uslužnih djelatnosti i kućanstvima smanjio za barem 30 % do 2025.,
- predviđa razvoj odgovarajućeg sustava registara barem za **opasni otpad** u svim državama članicama,
- na temelju svojeg prijedloga za smanjenje korištenja laganim **plastičnim** vrećicama predlaže da se zabrani plastika na odlagalištima otpada do 2025.,
- predlaže da države članice u svoje nacionalne planove gospodarenja otpadom uključe mjere u pogledu prikupljanja i recikliranja otpada koji sadrži znatne količine kritičnih sirovina, i
- razmatra razvoj političkog okvira za **fosfor** u svrhu povećanja stope njegova recikliranja, poticanja inovacija, poboljšanja uvjeta na tržištu i popularizaciju njegove održive uporabe u zakonodavstvu EU-a o gnojivima, hrani, vodi i otpadu.

³⁰ COM(2013) 123

³¹ COM(2013) 761

³² COM(2011) 25

³³ COM(2013) 517

4. Utvrđivanje cilja za učinkovito korištenje resursima

U okviru 7. programa djelovanja za okoliš države članice i Europski parlament složili su se da bi Europska unija trebala utvrditi pokazatelje i ciljeve za učinkovito korištenje resursima te procijeniti prikladnost uključivanja glavnog pokazatelja i cilja u Europski semestar. Nakon niza savjetovanja, produktivnost resursa, kako je izmjerena na temelju BDP-a u odnosu na potrošnju sirovina, utvrđena je kao mogući cilj produktivnosti resursa³⁴.

Utvrđivanjem realističnog cilja povećanja produktivnosti resursa, koji podupiru EU i njegove države članice, usmjerila bi se politička pozornost te bi se iskoristio potencijal kružnoga gospodarstva, koji je trenutačno zanemaren, iskoristio bi se za stvaranje održivog rasta i radnih mjesta te povećanje dosljednosti politike EU-a. To bi bio proporcionalan način osiguravanja koherentnosti i poticanja djelovanja.

Već se predviđa da će od 2014. do 2030. EU uobičajenim načinom rada povećati produktivnost resursa za 15 %. Korištenjem pametno osmišljenim politikama za promicanje prelaska na više kružno gospodarstvo, na što poziva Europska platforma za učinkovito korištenje resursima, ta bi se stopa mogla udvostručiti. Osim što bi znatno doprinijelo dimenziji održivosti rasta, povećanje produktivnosti resursa za 30 % također bi imalo pozitivan učinak na stvaranje radnih mjesta i rasta BDP-a³⁵.

Industrija će imati koristi od tih poboljšanja produktivnosti resursa povećanjem konkurentnosti³⁶. Troškovi resursa mogu činiti znatan dio njihove troškovne strukture, a potrebna je njihova dostupna i predvidljiva zaliha³⁷. Time bi se postigla neposredna financijska dobit i dugoročna strateška korist, jer rast svjetske potražnje uzrokuje rast cijena i nestabilnost resursa. Učinkovitijim korištenjem resursima pomoglo bi se Europi u postizanju cilja reindustrijalizacije.

Ciljem produktivnosti resursa, iako on nije obvezujuć niti utvrđen na razini EU-a, osigurao bi se poticaj državama članicama koje još uvijek nemaju cilj na nacionalnoj razini da razviju mjere kojima bi se korištenje resursima uzelo u obzir. To bi dovelo do uravnoteženijih mjera kojima bi se obuhvatile šire gospodarske, društvene i ekološke posljedice i popunila ta praznina.

Države članice mogle bi prilagoditi politike i mjere s najvećim gospodarskim i ekološkim prednostima u skladu sa širim ciljevima politika. U tu svrhu one bi mogle koristiti širok spektar već dokazanih, ali ne još široko rasprostranjenih, dobrih praksi koje bi mogle usvojiti i prilagoditi svojim potrebama i okolnostima. Revizija strategije Europa 2020., koja je uslijedila nakon javnog savjetovanja prilikom kojeg su prikupljena mišljenja o njezinu razvoju, trenutačno je u tijeku³⁸. Komisija stoga smatra da bi se svaka odluka o utvrđivanju glavnog cilja produktivnosti resursa trebala revidirati uzimajući u obzir rezultata javnog savjetovanja, zajedno s preporukama Europske platforme za učinkovito korištenje resursima.

³⁴ Potrošnja sirovina zbirni je pokazatelj kojim se mjere (u tonama) svi materijalni resursi kojima se u gospodarstvu koristi, uzimajući istovremeno u obzir korištenje resursima koji se izvoze. Trenutačno je dostupan za EU i neke države članice. Države za koje podaci o potrošnji sirovina nisu još dostupni u međuvremenu se mogu koristiti potrošnjom domaćeg materijala.

³⁵ SWD(2014) 211

³⁶ Dionici su kao mjeru korištenja resursima preferirali potrošnju sirovina jer se njome obuhvaća korištenje resursima u uvezenim i domaćim proizvodima, čime se omogućuje pravedna usporedba učinkovitoga korištenja resursima.

³⁷ Nedavna istraživanja o sektorima čelika i aluminija pokazuju da sirovine čine oko 30 do 40 % njihove troškovne strukture, više nego primjerice troškovi radne snage.

³⁸ COM(2014) 130 od 19.3.2014. Provjera napretka strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast.

Kako bi se osiguralo da kreatori politika imaju sveukupan pregled pritisaka resursa na okoliš, potrebno je u obzir uzeti i druge pokazatelje, posebno one za korištenje vodom i ograničenim resursima iz zemlje. Eurostat je u okviru pokazatelja za strategiju Europa 2020. od 2013. objavio pregled rezultata učinkovitoga korištenja resursima³⁹. Taj pregled osmišljen je s ciljem praćenja provedbe *Plana za Europu koja se učinkovito koristi resursima*, ukazivanja na povezanost resursa i uključivanja dionika u postupak mjerenja društvenog napretka koje ne uključuje samo BDP.

Kako bi se iskoristio potencijal učinkovitoga korištenja resursima u kontekstu održivog rasta:

— Komisija će prilikom revizije strategije Europa 2020. koja je u tijeku uzeti u obzir preporuke Europske platforme za učinkovito korištenje resursima o glavnom cilju za učinkovito korištenje resursima, zajedno s ishodima javnog savjetovanja,

— usporedno s time, dalje će se razvijati pregled rezultata učinkovitoga korištenja resursima korišten za praćenje pokazatelja korištenja resursima koji ne uključuju samo ugljik i materijale (konkretno zemlju i vodu), i

— nacionalni zavodi za statistiku trebali bi raditi na uspostavljanju zajedničke prihvaćene metodologije u okviru Europskog statističkog sustava kako bi se izračunala potrošnja sirovina na nacionalnoj razini.

³⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard.