

Strasbourg, 16.1.2018
COM(2018) 32 final

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

**o izvajanju svežnja o krožnem gospodarstvu:
možnosti za rešitev vprašanja stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in
odpadkih**

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2018) 20 final}

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

o izvajanju svežnja o krožnem gospodarstvu:

možnosti za rešitev vprašanja stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in odpadkih

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Evropska komisija je decembra 2015 sprejela ambiciozen sveženj o krožnem gospodarstvu, da bi podjetjem in potrošnikom v EU pomagala pri prehodu na močnejše in bolj krožno gospodarstvo, v katerem se viri uporabljajo bolj trajnostno.

Predlagani ukrepi, kot je na primer povečanje recikliranja in ponovne uporabe, so prispevali k „zaprtju zanke“ življenjskih ciklov proizvodov in prinesli koristi za okolje in gospodarstvo. Njihov cilj je omogočiti, da bi čim bolj izkoristili vse surovine, proizvode in odpadke ter njihovo vrednost, s čimer se bodo povečali prihranki energije in zmanjšale emisije toplogrednih plinov.

Prisotnost nekaterih kemikalij lahko ovira recikliranje in ponovno uporabo. Nekatere kemikalije so lahko tehnične prepreke, zaradi katerih je recikliranje nemogoče. V nekaterih primerih lahko uporabo recikliranega materiala prepreči celo neškodljiva snov, če je npr. močnega vonja¹. Druge kemikalije so škodljive za ljudi ali okolje. Odkrivajo vse več takih snovi, za katere potem veljajo omejitve ali prepovedi. Take kemikalije so lahko v proizvodih, ki so se prodajali, še preden so omejitve začele veljati. Nekatere od njih imajo dolgo življenjsko dobo, tako da je v tokovih recikliranja včasih mogoče najti prepovedane kemikalije. Odkrivanje ali odstranjevanje takšnih snovi je lahko drago, kar pomeni oviro zlasti za majhna reciklažna podjetja. Vse te raznovrstne kemikalije imenujemo „snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost“.

Sporočilo in priloženi delovni dokument služb Komisije sta nastala na podlagi medsektorskega sodelovanja med strokovnjaki, zadolženimi za različna zakonodajna področja. Izvedeno je bilo tudi obsežno ciljno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, ki je potekalo od 12. aprila do 7. julija 2017, in prejeti so bili odgovori od več kot 100 strokovnjakov.

V sporočilu preučujemo štiri največje težave, ki so bile ugotovljene glede součinkovanja zakonodaje o kemičnih snoveh, proizvodih in odpadkih, in pojasnujemo, kako te težave ovirajo krožno gospodarstvo. Na tej podlagi postavljamo konkretna ključna vprašanja o reševanju teh težav in navajamo ukrepe, ki jih bo Komisija začela izvajati že zdaj. Službe Komisije so v priloženem delovnem dokumentu podale podrobnejšo analizo pravnih in tehnoloških izzivov, o katerih bi bilo po našem mnenju treba razpravljati, in predlagale možnosti za to.

¹ To bi lahko veljalo za uporabo predelanih materialov kot novega materiala, namenjenega za stik z živili.

2. KAJ JE NAŠ CILJ?

Akcijski načrt za krožno gospodarstvo je vseboval dva cilja:

- 1) omogočiti recikliranje in izboljšati uporabo sekundarnih surovin z omejevanjem nepotrebnih bremen ter omogočiti lažji čezmejni promet s sekundarnimi surovinami, da bi bilo mogoče z njimi trgovati po vsej EU, ter
- 2) nadomestiti snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost, oziroma, če to ni mogoče, zmanjšati njihovo prisotnost in izboljšati njihovo sledljivost.

Prvi od teh ciljev izvira iz politike o odpadkih, drugi pa iz politike o kemikalijah. Zanju pogosto velja, da sta si v nasprotju, in očitajo jima, da eno področje politike ovira izpolnjevanje ciljev na drugem področju.

Cilj tega sporočila je v Uniji spodbuditi obširno razpravo o tem, kako bi lahko zadovoljivo rešili najpomembnejše elemente, ki se pojavljajo na stičišču zakonodaje o kemikalijah, proizvodih in odpadkih. V rešitvah bi morale biti upoštevane, da imajo na tem področju politike pomembno vlogo posebne okoliščine, ki so pogosto regionalne ali celo lokalne.

Iščemo rešitve, ki bi uživale široko podporo udeleženih zainteresiranih strani in ki bi se morale izvajati na ustrezni ravni. Če lahko s pomočjo nacionalnih ali lokalnih rešitev dosežemo boljše rezultate, ni treba vseh težav reševati na ravni EU.

3. ŠTIRI UGOTOVLJENE TEŽAVE

Na odprtem, konkurenčnem trgu EU podjetja za proizvodnjo blaga uporabljajo materiale, ki po njihovem mnenju najboljše zadovoljujejo njihove potrebe. Potem ko se odpadki predelajo, da bi znova vstopili na trg, ti predelani materiali neposredno konkurirajo primarnim materialom. Zato je konkurenčni položaj predelanega materiala najboljši, če čim bolj ustreza primarnemu materialu po učinkovitosti in kakovosti. Tako ima predelani material več možnosti za uporabo.

Predelani materiali, ki vsebujejo snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost, se morda ne bodo uporabljali, ker bi lahko že njihova uporaba škodovala javni podobi proizvoda, ki vsebuje ta material. Poleg tega teh materialov v nekaterih primerih morda ni dovoljeno ponovno uporabljati npr. za proizvodnjo novih materialov, ki prihajajo v stik s hrano.

Da bi prispevali k uspehu Unije pri doseganju čim višje stopnje recikliranja in čim nižje stopnje uporabe primarnih materialov, smo temeljito preučili pravila EU, ki se uporabljajo za ravnanje z odpadki, kemikalijami in proizvodi, ter ugotovili, da se na stičišču teh pravil pojavljajo štiri glavne težave.

3.1 Informacije o snoveh, ki vzbujajo zaskrbljenost, niso takoj na voljo tistim, ki ravnaajo z odpadki in jih pripravljajo za predelavo.

Opadki so pogosto sestavljeni iz mešanega blaga, ki je bilo proizvedeno v različnih obdobjih in izpolnjuje različne standarde za proizvode. Podjetja, ki se ukvarjajo z odpadki, pogosto nimajo na razpolago podatkov o sestavi zavrženega blaga, s katerim ravnaajo, ker teh podatkov ni ali pa v času, ko blago postane odpadek, niso več na razpolago. Poleg tega lahko na materiale vpliva naključna kontaminacija, ki so ji izpostavljeni v svojem življenjskem ciklu.

<u>Primer:</u> papirna industrija si prizadeva, da bi bili njeni proizvodi varni in bi jih bilo mogoče
--

brez težav reciklirati. Ko papir uporabijo obrati za predelavo, da bi iz njega naredili tiskovine, se lahko dodajo črnila in druge snovi. Po sedanjih pravilih obrati za recikliranje papirja ne morejo dobiti zadostnih informacij o kemikalijah, ki so bile dodane v prejšnjih življenjskih ciklih. To omejuje recikliranje papirja in povečuje stroške, ki nastajajo zaradi potrebnih dodatnih pregledov in preizkusov². Znani so nedavni primeri, ko so v živilih odkrili ostanke črnila in mineralnih olj, ki so vanje prišli iz embalaže, narejene iz recikliranega papirja in kartona³.

Poleg tega študije o odpadni električni in elektronski opremi, ki so jih izvedle države članice, kažejo, da se informacije, ki se zahtevajo na podlagi prava EU, le redko posredujejo obratom za predelavo odpadkov oziroma so jim le redko na razpolago⁴.

3.1.1. Cilj

Zagotoviti moramo, da bodo podatki o snoveh, ki vzbujajo zaskrbljenost, na voljo vsem akterjem v dobavni verigi in da bodo nazadnje na razpolago tudi obratom za ravnanje z odpadki. To bo prispevalo k spodbujanju ciklov nestrupenih materialov in izboljšalo upravljanje tveganja pri kemikalijah med popravilom in drugimi oblikami ponovne uporabe ter pri procesih predelave odpadkov.

3.1.2. Predvideni ukrepi

Vzporedno s tem posvetovanjem bomo izboljšali bazo dokazil, in sicer z izvedbo študije o izvedljivosti, v kateri bodo obravnavani reprezentativni sektorji, o uporabi različnih informacijskih sistemov in strategij, s katerimi bi lahko omogočili, da bi ustrezne informacije tekle po dobavnih verigah proizvodov in k izvajalcem recikliranja. Pričakujemo, da bo študija pripravljena do konca leta 2019. Med drugimi načrtovanimi dejavnostmi je razvoj delovnih postopkov, s katerimi bi zagotovili, da uvoženi izdelki ne bodo vsebovali snovi, ki v EU nimajo dovoljenja za uporabo v proizvodnji, ter poenostavljenih postopkov za omejevanje uporabe snovi CMR⁵ v potrošniških proizvodih.

Vprašanja:

Kaj bi bila dodana vrednost uvedbe obveznega informacijskega sistema v Uniji, ki bi izvajalce ravnanja z odpadki in predelovalne obrate obveščal o prisotnosti snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost?

² Po informacijah, ki jih je dala Evropska konfederacija proizvajalcev papirne industrije (CEPI) v usmerjenem posvetovanju.

³ Glej na primer <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> ali dokument o stališču Evropske potrošniške organizacije (BEUC) (gl. str. 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>.

⁴ Vir: prispevek švedske Agencije za varstvo okolja in Francije. Študiji: Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste (Informacije o nevarnih snoveh v odpadkih, v angleščini), 2016 in Goodpoint, Information Transfer on Hazardous Substances (Prenos informacij o nevarnih odpadkih, v angleščini), 2017.

⁵ Snovi, ki povzročajo raka, mutacije ali škodljivo vplivajo na reprodukcijo.

Kako naj ravnamo z blagom, ki je uvoženo v Unijo?

3.2 Odpadki lahko vsebujejo snovi, ki v novih proizvodih niso več dovoljene.

Ves čas se dajejo na trg nove kemikalije, druge pa se prepovedujejo, če se odkrije, da pomenijo tveganje. Posledica tega nenehnega procesa je, da lahko proizvodi, ki se danes proizvajajo zakonito, vsebujejo snov, ki bi lahko bila pozneje prepovedana. Ko proizvod postane odpadek in se potem predela, predelani material morda še vedno vsebuje prepovedano snov. To se imenuje težava s „podedovanimi snovmi“.

Primer: primerov za probleme s „podedovanimi snovmi“ je veliko. Npr.: sporočeno je bilo, da so bili v recikliranih plastičnih proizvodih, tudi igračah in kuhinjskih pripomočkih, najdeni nekateri bromirani zaviralci gorenja, ki so obstojni, se kopičijo v organizmih in so strupeni⁶. Še en primer: uporaba nekaterih snovi, ki so se prvotno dodajale PVC za mehčanje, je zdaj regulirana, to pa pomeni, da se reciklirani PVC, ki vsebuje te snovi, v EU ne bi smel uporabljati ali dajati na trg.

3.2.1 Cilj

S spodbujanjem ciklov nestrupenih materialov moramo olajšati recikliranje in izboljšati uporabo sekundarnih surovin. Poleg tega moramo, če razmišljamo o možnih kemičnih omejitvah in izvzetjih iz omejitev, biti bolj pozorni na njihov vpliv na recikliranje in ponovno uporabo v prihodnosti.

3.2.2 Predvideni ukrepi

Težava s podedovanimi snovmi bo še naprej ovirala krožno gospodarstvo, zato si bomo prizadevali oblikovati posebno metodologijo odločanja za pomoč pri odločitvah o možnosti recikliranja odpadkov, ki vsebujejo snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost. V tej metodologiji bo upoštevana celotna stroškovna učinkovitost recikliranja materiala v primerjavi z njegovim odlaganjem (vključno s sežigom z energijsko predelavo). Delo bo po pričakovanjih končano sredi leta 2019.

Menimo tudi, da bi bilo treba pripraviti smernice, s katerimi bi zagotovili, da bi bilo vprašanje prisotnosti snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost, v predelanih materialih bolje rešeno že v zgodnjih fazah priprave predlogov za obvladovanje tveganja pri snoveh, ki vzbujajo zaskrbljenost.

Razmišljamo pa tudi o sprejetju izvedbene zakonodaje, ki bi omogočila učinkovit nadzor nad uporabo sedanjega izvzetja iz obveznosti registracije po uredbi REACH za predelane snovi.

Vprašanja:

Kako bi lahko medsebojno uskladili predstavo, da so po eni strani odpadki vir, ki ga moramo reciklirati, po drugi strani pa moramo zagotoviti, da bodo odpadki, ki vsebujejo vprašljive snovi, predelani samo v materiale, ki jih je mogoče varno uporabljati?

Naj dovolimo, da reciklirani materiali vsebujejo kemikalije, ki v primarnih materialih niso več dovoljene? Če to dovolimo, pod katerimi pogoji?

⁶ Glej navedbo več študij v sodelovanju z Evropskim okoljskim uradom (EEB) in BEUC. Glej npr. str. 4 na naslovu <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>.

3.3 Pravila EU o prenehanju statusa odpadka niso docela harmonizirana, zaradi česar je pretvorba materiala iz odpadkov v proizvod negotova.

Kdaj blago ni več blago, temveč je postalo odpadek, določajo naši predpisi, sodna praksa in dolgoletne izkušnje. Ko pride do tega, se uporablja zakonodaja EU o odpadkih. Pravila EU so stroga, da bi varovala zdravje ljudi in okolje. V krožnem gospodarstvu bi morali materiali ostati v fazi odpadkov samo začasno, saj naj bi jih predelali in ponovno uporabili v gospodarstvu, da bi nadomestili primarne materiale. Da bi bilo to mogoče, se reciklirani materiali večinoma ne bi smeli več šteti za odpadke.

Da pa odpadki ne bi bili več odpadki, morajo izpolnjevati t. i. „merila za prenehanje statusa odpadka“. Za nekatere tokove odpadkov so bila taka merila določena na ravni EU ali na nacionalni ravni. Toda zanje nista določena področje uporabe in način delovanja. Ker so tokovi odpadkov, procesi predelave in predelani materiali zapleteni, je težko določiti merila za prenehanje statusa odpadka, ki bi se uporabljala za celotne tokove odpadkov. Zato se veliko predelanih materialov prodaja in uporablja brez določenih meril za prenehanje statusa odpadka, torej v nejasnih pravnih okoliščinah in nepregledno.

Primer: v ciljno usmerjenem posvetovanju sta panogi kovinarstva in električne energije poročali o težavah, ki jih imata, ko je treba določiti, ali se materiali, kot so premogov pepel, bakrova žlindra ali fero-molibdenova žlindra, štejejo za odpadke ali proizvod. V različnih državah članicah in celo v različnih regijah se uporabljajo različna merila. To povzroča težave pri čezmejnem prevozu teh materialov, včasih pa iz teh materialov sploh ni mogoče pridobiti koristnih virov, čeprav gre pri nekaterih od njih za odpadke, katerih količine se merijo v milijonih ton na leto⁷.

Zaradi negotovosti glede statusa materiala kot odpadka ali proizvoda imajo težave tudi uradni organi, ki pogosto le stežka določijo, ali se uporablja zakonodaja s področja odpadkov ali področja proizvodov. Do tega prihaja na primer pri odločanju o vprašanju, ali naj se reciklirani PVC, ki vsebuje DEHP, še vedno šteje za odpadek ali pa naj se obravnava kot proizvod.

3.3.1 Cilj

Omogočiti moramo bolj harmonizirano razlago in izvajanje pravil o prenehanju statusa odpadkov po vsej EU, da bi omogočili lažjo uporabo predelanega materiala v EU.

3.3.2 Predvideni ukrepi

Komisija bo omogočila tesnejše sodelovanje med obstoječimi mrežami strokovnjakov za ravnanje s kemikalijami in odpadki in pripravila spletno zbirko EU za vsa sprejeta nacionalna merila in merila EU za prenehanje statusa odpadka in stranske proizvode. Kot izhodišče za morebitne smernice bo začela izvajati tudi študijo za boljše razumevanje praks držav članic glede izvajanja in potrjevanja določb o prenehanju statusa odpadka.

Vprašanje:

Kako in za katere tokove odpadkov bi morali omogočiti lažjo harmonizacijo pravil o

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

prenehanju statusa odpadka?

3.4 Pravila za odločanje o tem, kateri odpadki in kemikalije so nevarni, niso docela usklajena, kar vpliva na uporabo sekundarnih surovin.

Za proizvodnjo in uporabo nevarnih kemičnih snovi in proizvodov veljajo stroga pravila EU, ki so bila sprejeta za zaščito delavcev⁸, državljanov in okolja pred škodo. Ko se določi, da je kakšna kemikalija nevarna, se kot taka tudi razvrsti, iz česar izhajajo jasne obveznosti za tiste, ki delajo z njo, da poskrbijo za varno ravnanje.

Tudi ravnanje z odpadki na podoben način urejajo pravila EU, sprejeta z istimi cilji, tako da pri ravnanju z nevarnimi odpadki ne nastane škoda za okolje ali zdravje ljudi. Toda ta sklopa pravil nista docela usklajena. Znani so primeri, v katerih se lahko isti material, ki vsebuje nevarno snov, šteje za nevarnega ali nenevarnega, odvisno od tega, ali je odpadek ali proizvod. To razhajanje pomeni, da ne moremo domnevati, da bo iz materialov, ki ponovno vstopijo v gospodarstvo in izhajajo iz predelave nenevarnih odpadkov, nujno nastal nenevaren proizvod.

Način izvajanja in izvrševanja pravil o razvrščanju odpadkov pomembno vpliva na prihodnje odločitve o ravnanju z odpadki, kot so izvedljivost in ekonomska upravičenost zbiranja, metode recikliranja ali izbira med recikliranjem ali odlaganjem. Taka neskladja lahko vplivajo na uporabo sekundarnih surovin.

Primer: svinec se razvršča različno, in sicer odvisno od tega, ali se šteje za odpadek ali proizvod. Odpadni svinec iz gradbeništva in rušenja je na Evropskem seznamu odpadkov uvrščen med nenevarne odpadke. V skladu z zakonodajo EU o razvrstitvi, pakiranju in označevanju (uredba CLP) je svinec kot proizvod uvrščen med nevarne snovi zaradi škodljivih učinkov na reprodukcijo.

Še en primer je odpadni upogljivi PVC, ki vsebuje nekatere dodatke: obrati za ravnanje z odpadki te odpadke pogosto (napačno) razvrščajo kot nenevarne, čeprav bo proizvod, ki bo nastal iz njih, v skladu z uredbo CLP razvrščen kot nevarna kemična zmes.

3.4.1 Cilj

Omogočiti moramo bolj usklajen pristop med pravili za razvrščanje kemikalij in odpadkov.

3.4.2 Predvideni ukrepi

Objaviti nameravamo smernice za razvrščanje odpadkov, s pomočjo katerih bodo lahko obrati za ravnanje z odpadki in pristojni organi uporabljali skupen pristop k določanju in razvrščanju odpadkov. Spodbujali bomo tudi izmenjavo dobrih praks v zvezi z metodami preizkušanja za ocenjevanje snovi glede nevarne lastnosti HP 14 „ekotoksično“ z namenom morebitne harmonizacije.

Vprašanje:

Naj še bolj uskladimo pravila o razvrstitvi glede na nevarnosti, tako da bi se odpadki šteli za nevarne po istih pravilih kot proizvodi?

⁸ Direktiva 89/391/EGS o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu; Direktiva 98/24/ES o varovanju zdravja in zagotavljanju varnosti delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti kemičnim dejavnikom pri delu; Direktiva 2004/37/ES o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI KORAKI

Te štiri težave so pomembne prepreke na poti do krožnega gospodarstva. Iz prejetih odgovorov je razvidno, da obstajajo izzivi pri uporabi v praksi na terenu, tako v smislu omejene razpoložljivosti virov in znanja kot tudi glede usklajevanja med različnimi akterji na lokalni in nacionalni ravni ter na ravni EU.

Naša analiza je pokazala tudi, da obstajajo pravni izzivi. Dolgoročneje si moramo prizadevati za popolno usklajenost zakonov, s katerimi se izvajajo politike na področju odpadkov in kemičnih snovi. S pomočjo tega bomo lahko dosegli cilj, da bodo materiali varni, primerni za uporabo in zasnovani tako, da bodo vzdržljivi, jih bo mogoče reciklirati in bodo le malo vplivali na okolje. Blago bi bilo treba zasnovati, izdelovati, z njim trgovati in ga reciklirati ob čim manjši uporabi snovi, ki vzbujajo zaskrbljenost, da bomo omogočili lažjo ponovno uporabo, pri kateri bodo gospodarske koristi materiala čim večje in bo koristen za družbo, varstvo okolja in zdravja ljudi pa bo še naprej na visoki ravni.

Možnosti politike v delovnem dokumentu služb Komisije zajemajo tako neposredne težave kot tudi tiste, ki bi jih bilo mogoče rešiti šele sčasoma. Dokument vsebuje več možnosti za vsako težavo in poziva k razmisleku o primernem ravnotežju med skupnimi dolgoročnimi koristmi zaradi krožne uporabe teh materialov na eni strani ter splošnimi dolgoročnimi zdravstvenimi in okoljskimi pomisleki v zvezi s snovmi, ki jih vsebuje ta material, na drugi strani.

V Uniji moramo utreti pot krožnemu gospodarstvu. Na razpolago imamo že nekaj orodij, s katerim je mogoče ublažiti nekatera trenja, a potrebujemo več izsledkov in odgovorov iz celotne EU, da bi lahko ugotovili, kako bi najlažje reševali nekatere obsežnejše težave.

Pozivamo Evropski parlament, Svet, Odbor regij in zainteresirane strani, da sodelujejo v razpravi in zavzamejo stališče o ugotovljenih izzivih, da bomo lahko opredelili pot naprej v zares krožno gospodarstvo.

Naš cilj je, da bi do konca mandata te Komisije leta 2019 že potekalo izvajanje obljubljenih ukrepov, ki bi temeljili na zanesljivih izsledkih. Pomembno vlogo pri napredku našega dela bodo imele nove študije, ki jih začnemo, ter posvetovanje, h kateremu zdaj vabimo vse zainteresirane strani.