



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.12.2015 г.
COM(2015) 614 final

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

Затваряне на цикъла - план за действие на ЕС за кръговата икономика

Затваряне на цикъла — план за действие на ЕС за кръговата икономика

Въведение

Преходът към икономика, доближаваща се в по-голяма степен до кръгова икономика, при която стойността на стоките, материалите и ресурсите се запазва възможно най-дълго в икономиката, а генерирането на отпадъци е сведено до минимум, е основен принос за усилията на ЕС за изграждане на устойчива, нисковъглеродна и конкурентоспособна икономика с ефективно използване на ресурсите. Осъществяването на такъв преход е възможността да се преобразува икономиката ни и да се създадат нови и трайни предимства, свързани с конкуренцията, за Европа.

Кръговата икономика ще направи ЕС по-конкурентоспособен, като предпази бизнеса от недостига на ресурси и нестабилността на цените и спомогне за създаването на нови бизнес възможности и на иновационни и по-ефикасни начини за производство и потребление. Тя ще създаде на местно равнище работни места за лица с различно равнище на квалификация, както и възможности за социална интеграция и сближаване. Паралелно с това кръговата икономика ще спомогне за икономията на енергия и за предотвратяването на необратими щети, причинявани от използването на ресурсите с темпо, което надхвърля капацитета на земята за тяхното възобновяване — става въпрос за климата, биологичното разнообразие и замърсяването на въздуха, почвите и водата. Освен това, в разпространен неотдавна доклад се разглеждат по-мащабните ползи от кръговата икономика¹, измежду които намаляването на сегашните емисии на въглероден диоксид. Поради тази причина действията в областта на кръговата икономика са тясно свързани с основни приоритети на ЕС, в това число работните места и растежа, програмата за инвестиции, климата и енергетиката, програмата в социалната сфера и промишлените иновации, както и с полаганите в световен мащаб усилия, свързани с устойчивото развитие.

Икономическите субекти, а именно предприятията и потребителите, играят ключова роля за стимулирането на този процес. Властите на местно, регионално и национално равнище са тези, които спомогат за осъществяването на прехода, но подкрепата на ЕС за този преход също е от основно значение. Целта е да се осигури най-подходящата нормативна уредба за изграждането на кръгова икономика на единния пазар, да се дадат ясни сигнали на икономическите оператори и обществото като цяло за начина, като се определят дългосрочни цели относно отпадъците и се предприемат конкретни, широкообхватни и амбициозни действия, които ще бъдат осъществени преди 2020 г. Чрез действията на равнище ЕС ще се стимулират инвестициите и ще се създадат равни условия за всички участници, ще се премахнат пречките, произтичащи от европейското законодателство или неадекватното му прилагане, ще се задълбочи единният пазар и ще се създадат благоприятни условия за иновациите и за участието на всички заинтересовани страни.

¹ *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, доклад на Ellen MacArthur Foundation, McKinsey Centre for Business and Environment и Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), юни 2015 г.

Законодателните предложения относно отпадъците, приети заедно с настоящия план за действие, съдържат дългосрочни цели за намаляване на депонирането и за по-добра подготвеност за повторното използване и рециклирането на основни потоци от отпадъци, като битовите отпадъци и отпадъците от опаковки. Целите следва да помогнат на държавите членки постепенно да уеднаквят най-добрите си практики и да насърчават необходимите инвестиции в управлението на отпадъците. Предлагат се допълнителни мерки за ясни и опростени действия, за насърчаване на икономическите стимули и за усъвършенстване на режимите на разширена отговорност на производителя.

Чрез насърчаването на по-устойчиви дейности в ключови отрасли и на нови бизнес възможности планът ще допринесе за отключването на притежавания от кръговата икономика потенциал за създаването на растеж и работни места. Освен това планът съдържа подробни ангажименти относно екопроектирането, разработването на стратегически подходи към пластмасите и химикалите, мащабна инициатива за финансирането на иновативни проекти по програмата на ЕС за научни изследвания „Хоризонт 2020“ и целенасочени действия в области като пластмасите, хранителните отпадъци, строителството, основните суровини, производствените и минните отпадъци, потреблението и обществените поръчки. В бъдеще ще бъдат направени и ключови законодателни предложения относно торовете и повторното използване на водите. И накрая, разгледани са също така хоризонтални мерки за подпомагане в области като иновациите и инвестициите, които ще стимулират прехода към кръгова икономика. Предлаганите действия подкрепят кръговата икономика по цялата верига на стойността — от производството до потреблението, поправката и преработването, управлението на отпадъците и вторичните суровини, които се използват отново в икономиката. Те ще бъдат осъществени в съответствие с принципите за по-добро регулиране и след като бъдат направени необходимите консултации и оценки на въздействието.

Планът за действие е съсредоточен върху действия на равнище ЕС, които имат висока добавена стойност. За да може обаче кръговата икономика да стане реалност, ще са необходими дългосрочни действия на всички равнища — от държавите членки, регионите и градовете до бизнеса и гражданите. Държавите членки се приканват да участват пълноценно в действията на ЕС, като ги съвместяват и допълват с действия на национално равнище. Освен това е необходимо изграждането на кръговата икономика да бъде действие в световен план. По-голямата последователност на действията на ЕС в тази сфера както в самия Съюз, така и извън него, ще допълва изпълнението на световните ангажименти, поети от него и от неговите държави членки, особено в контекста на изготвената от ООН Програма 2030 за устойчивото развитие и на Алианса на Г-7 за ефикасността на ресурсите, и ще бъде от основно значение за това изпълнение. Този план за действие ще допринесе за постигането на целите за устойчиво развитие до 2030 г., и по-специално на Цел 12 за установяването на устойчиви модели на потребление и производство.

1. Производство

Кръговата икономика започва в самото начало на жизнения цикъл на един продукт. И етапът на проектиране, и производствените процеси оказват влияние върху снабдяването, използването на ресурси и образуването на хранителни отпадъци през целия жизнен цикъл на един продукт.

1.1. Проектиране на продукта

Благодарение на по-доброто проектиране продуктите могат да бъдат по-издръжливи или по-лесни за поправка, за осъвременяване или преработка. По-доброто проектиране може да помогне на рециклиращите предприятия да разглобяват продуктите, което им дава възможност да извлекат ценните материали и компоненти. Като цяло така се допринася за икономията на ценни ресурси. Въпреки това обаче подаваните понастоящем сигнали от пазарите очевидно не са достатъчни, за да може това да се случи, най-вече поради факта, че интересите на производителите, потребителите и рециклиращите предприятия не съвпадат. Поради тази причина от основно значение е да се създадат стимули за усъвършенстване на проектирането на продуктите, като едновременно с това се запазят единният пазар и конкуренцията и се предоставят възможности за иновации.

Особено важни в този контекст са електрическите и електронните продукти. Възможността тези продукти да бъдат поправени е важен фактор за потребителите. Освен това тези продукти могат да съдържат ценни материали, чието рециклиране трябва да бъде улеснено (например редкоземни елементи в електронните устройства). За да насърчи по-доброто проектиране на тези продукти, Комисията ще постави акцента върху аспектите на кръговата икономика в бъдещите изисквания относно проектирането на продуктите по силата на Директивата за екопроектирането², които имат за цел да повишат ефективността на продуктите, свързани с енергопотреблението, и да подобрят екологичното им представяне. Досега изискванията относно екопроектирането бяха насочени основно към енергийната ефикасност³; в бъдеще възможностите за поправка, за по-дълготрайно използване, за осъвременяване и за рециклиране, както и за извличането на някои материали или вещества ще се разглеждат редовно. Комисията ще анализира тези въпроси за всеки продукт поотделно в контекста на новите работни планове и прегледи, като взема под внимание особеностите на различните продукти и предизвикателствата, които те поставят (например иновационните цикли), като работи в тясно сътрудничество със съответните заинтересовани страни.

Като първа стъпка, по силата на Директивата за екопроектирането Комисията изготви и скоро ще представи на държавите членки задължителни изисквания относно проектирането и маркировката на продуктите, благодарение на които разглобяването,

² Директива 2009/125/ЕО. Тази директива обхваща всички продукти, свързани с енергопотреблението.

³ Смята се, че заедно с въведените мерки за енергийното етикетироване Директивата за екопроектирането ще доведе до икономията на 175 Мтое първична енергия до 2020 г.

повторното използване и рециклирането на електронни дисплеи (например плоски екрани на компютри или телевизори) ще станат по-лесни и безопасни.

Комисията ще предложи също така по-доброто проектиране на продуктите да бъде стимулирано посредством диференциране на финансовите вноски, които производителите плащат съгласно режимите на разширена отговорност на производителя, в зависимост от разходите, свързани с края на жизнения цикъл на техните продукти. Това би трябвало да създаде пряк икономически стимул за проектирането на продукти, които могат по-лесно да бъдат рециклирани или повторно използвани.

И накрая, Комисията ще разгледа варианти и действия за установяването на по-последователна стратегическа рамка за различните направления на дейностите в контекста на политиката на ЕС относно продуктите⁴ в приноса им към кръговата икономика.

- Комисията ще насърчава възможностите за поправка, осъвременяване, по-дълготрайно използване и рециклиране на продуктите, като изготвя свързани с кръговата икономика изисквания относно продуктите в хода на бъдещата си работа по Директивата за екопроектирането, когато това е целесъобразно и като взема предвид особеностите на различните продуктови групи. В работния план за екопроектирането за периода 2015—2017 г. ще бъде посочено как това ще бъде осъществено на практика. Освен това Комисията ще предложи скоро изисквания във връзка с екопроектирането по отношение на електронните дисплеи.

- Преработените законодателни предложения относно отпадъците създават икономически стимули за по-добро проектиране на продуктите чрез разпоредби относно разширената отговорност на производителя.

- Комисията ще разгледа варианти и действия за установяването на по-последователна стратегическа рамка за различните направления на дейностите в контекста на политиката на ЕС относно продуктите в приноса им към кръговата икономика.

1.2. Производствени процеси

Дори при продуктите и материалите, проектирани по интелигентен начин, неефикасното използване на ресурсите при производствените процеси може да доведе до загуба на бизнес възможности и значително образуване на отпадъци.

Първичните суровини, в това число възобновяемите материали, ще продължат да играят важна роля в производствените процеси, дори в една кръгова икономика. В този контекст трябва да се обърне внимание на въздействието върху околната среда и социалните последици от тяхното производство както в страните от ЕС, така и в

⁴ Например екопроектирането, енергийното етикетироване, екоетикета, екологосъобразните обществени поръчки и друго законодателство, свързано с продуктите.

страните извън него. Поради тази причина Комисията насърчава устойчивото снабдяване със суровини в световен план, например чрез диалози относно политиките и партньорства, както и чрез политиката си за търговия⁵ и развитие. Промислеността играе ключова роля за поемането на конкретни ангажименти по отношение на устойчивото снабдяване и за установяването на сътрудничество по веригата на стойността.

Всеки промишлен отрасъл има своите особености по отношение на използването на ресурсите и образуването и управлението на отпадъците. Поради това Комисията ще продължи да насърчава най-добрите практики в редица промишлени сектори посредством референтните документи за най-добрите налични техники (РДНДНТ), към които държавите членки трябва да се придържат при изготвянето на изисквания относно разрешенията за промишлени инсталации, както и най-добрите практики в сферата на минните отпадъци. Освен това Комисията ще помогне на малките и средните предприятия да се възползват от бизнес възможностите, предоставяни от по-ефикасното използване на ресурсите, посредством създаването на Европейския център за високи научни постижения в областта на ресурсната ефективност⁶. Примери за действия в тази сфера са улесняването на заместването на химикалите, будещи опасения, и подпомагането на достъпа на малките и средните предприятия до иновативни технологии⁷. По-ефикасното прилагане и по-машабното възприемане на Схемата на ЕС за управление по околна среда и одит (EMAS)⁸ и на пилотната програма за проверка на екотехнологии (ПЕТ)⁹ също биха могли да бъдат от полза за бизнеса, и по-специално за малките и средните предприятия.

Освен това е важно да се насърчават иновативните промишлени процеси. Например промишлената симбиоза дава възможност отпадъците или страничните продукти от една промишленост да се използват за друга промишленост. В преработените си предложения относно отпадъците Комисията предлага начини за улесняването на тази практика и ще работи съвместно с държавите членки, за да може да има общо разбиране на правилата за страничните продукти. Повторното използване на газообразните отпадъчни флуиди¹⁰ е още един пример за иновативен процес. Преработването¹¹ е друга сфера с голям потенциал: в някои промишлени отрасли, като превозните средства и индустриалните машини, то е вече обичайна практика, но може да бъде въведено и в други отрасли. ЕС подкрепя подобни многообещаващи развития

⁵ По-специално, приетата през октомври 2015 г. стратегия „Търговия и инвестиции за всички“.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0440>

⁷ За да се улесни достъпът на малките и средните предприятия до центрове за технологични услуги в областта на главните базови технологии.

⁸ Според текущата проверка на пригодността.

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

¹⁰ По-специално CO₂.

¹¹ Поредица от производствени етапи, прилагани по отношение на част или продукт в края на жизнения цикъл, като целта е частта или продуктът да се върнат към функциониране като нови или капацитетът им да се подобри, като бъде предоставена съответната гаранция.

посредством програмата си за научни изследвания и иновации, „Хоризонт 2020“¹² и фондовете на политиката на сближаване¹³.

- Комисията ще включи в референтните документи за най-добрите налични техники (РДНДНТ) насоки относно най-добрите практики в областта на управлението на отпадъците и ефикасността на ресурсите¹⁴, както и ще разпространи насоки и ще насърчава най-добри практики във връзка с минните отпадъци.

- Комисията предлага (в преработените законодателни предложения относно отпадъците) да се пояснят правилата относно страничните продукти с цел да се улесни промишлената симбиоза и да се спомогне за създаването на равни условия в целия ЕС.

2. Потребление

Изборът, който правят милиони потребители, може да подпомогне или да възпрепятства кръговата икономика. Този избор се предопределя от информацията, до която потребителите имат достъп, от видовете предлагани продукти и техните цени и от нормативната уредба. Също така този етап е от основно значение за предотвратяването и намаляването на генерирането на битови отпадъци.

Изправени пред изобилие от маркировки и твърдения за екологосъобразност, потребителите в ЕС често се затрудняват да направят разграничение между продуктите и да се доверят на предоставената информация. Твърденията за екологосъобразност невинаги отговарят на правните изисквания за надеждност, точност и яснота¹⁵. Комисията работи съвместно със заинтересованите страни, за да може тези твърдения да станат по-достоверни, и ще осигури по-добро прилагане на действащите правила, включително посредством актуализирани насоки относно нелоялните търговски практики¹⁶. Тя е в процес на изпитване на методиката за продуктово впечатление върху околната среда¹⁷, чрез която се измерва екологичното въздействие на продукта, и ще проучи възможности за използването ѝ за измерването и съобщаването на информация, свързана с околната среда. С екомаркировката на ЕС, поставяна на доброволни начала, се маркират продукти, които имат по-малко въздействие върху околната среда през

¹² Покана по линия на инициативата „Фабрики на бъдещето“, 2014 г. — покана в областта на промишлената симбиоза, 2014 г.

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

¹⁴ Това ще бъде направено в контекста на планираните редовни прегледи на РДНДНТ.

¹⁵ Вж. проучването на пазара на дребно във връзка с твърденията за екологосъобразност за хранителните продукти:

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

¹⁶ В контекста на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители.

¹⁷ СОМ/2013/0196 окончателен. В момента се правят изпитвания в рамките на пилотни проекти. В зависимост от резултатите от пилотните проекти Комисията ще проучи възможности за по-нататъшното използване на методиката за продуктово впечатление върху околната среда.

целия си жизнен цикъл. Комисията ще проучи възможности за повишаване на ефективността на екомаркировката и на приноса ѝ за кръговата икономика¹⁸.

По-рано тази година Комисията направи предложение за подобряване на системата за етикетиране за обозначаване на енергийните характеристики на домакинските електроуреди и на други продукти, свързани с енергопотреблението, чрез което ще се помогне на потребителите да избират най-ефективните продукти¹⁹. Също така предлаганата система ще даде възможност да се обявява информация относно въздействието върху околната среда на продуктите, свързани с енергопотреблението²⁰, в това число относно тяхната трайност.

Цената е важен фактор, който предопределя решението за закупуване както по веригата за създаване на стойност, така и при крайните потребители. Поради тази причина държавите членки биват насърчавани да предоставят стимули и да използват икономически инструменти, като например данъчното облагане, за да направят така, че цената на продукта да отразява по-добре екологичните разходи. Аспекти, свързани с гаранциите, като например законоустановения гаранционен срок и обръщането на тежестта на доказване²¹, също са важен елемент от пъзела на потреблението, тъй като те могат да предпазват потребителите от дефектни продукти и да допринесат за издръжливостта и възможностите за поправка на продуктите, като по този начин предотвратят изхвърлянето им. За материалните стоки в ЕС се прилага законоустановена гаранция от две години, но все още са налице проблеми, свързани с използването ѝ на практика. Комисията ще работи за решаването на тези въпроси, по-специално в контекста на предстоящото предложение за онлайн продажбите на стоки. Освен това тя ще направи оценка на основни законодателни актове относно потребителите и ще проучи възможности за евентуалното внасяне на подобрения в него²².

След закупуването на продукта срокът на неговото използване може да бъде удължен посредством повторно използване и поправка, като по този начин ще се предотврати разхищаването. Отраслите на повторното използване и поправката са трудоемки и като такива допринасят за създаването на работни места в ЕС и за социалната програма на Съюза. Понастоящем някои продукти не могат да бъдат поправяни поради начина, по който са проектирани, или поради факта, че няма резервни части или информация за процеса на поправка. Бъдещата работа по екопроектирането на продуктите (вж. раздел 1.1) ще допринесе за това продуктите да станат по-трайни и по-лесни за поправка: по-

¹⁸ Според текущата проверка на пригодността.

¹⁹ COM(2015)341.

²⁰ Въз основа на данни, които могат да бъдат измерени от органите за пазарен надзор, и без съществени отрицателни последици за ясната разбираемост и ефективност на етикета за потребителите.

²¹ Съгласно Директива 99/44/ЕО в рамките на първите шест месеца след доставката продавачът трябва да докаже, че към момента на доставката не е имало липса на съответствие. След това тежестта на доказване пада върху купувача.

²² В контекста на проверката за пригодност на законодателството в сферата на потребителите, обявена в работната програма на Комисията за 2015 г. (COM(2014) 910 final — Приложение 3).

специално, ще бъдат разгледани изискванията относно наличието на резервни части и на информацията относно поправката (например онлайн наръчници относно поправката), като ще бъде проучена и възможността за въвеждането на хоризонтални изисквания във връзка с предоставянето на информацията относно поправката. Практиките на планирано остаряване също могат да намалят срока на пълноценно използване на продуктите. С помощта на независима програма за изпитване Комисията ще започне работа по установяването на такива практики и на начини за прекратяването им. Освен това преразгледаните законодателни предложения относно отпадъците съдържат нови разпоредби, целящи да насърчат подготовката за дейности по повторно използване. Държавите членки и органите на регионално и местно ниво също играят важна роля за насърчаването на повторното използване и поправката. Някои от тях вече са предприели инициативи в тази сфера.

Също така могат да бъдат предприети действия за намаляване на битовите отпадъци. Често подобни действия са по-ефективни на национално и местно ниво, тъй като могат да бъдат по-целенасочени: особено ефективни са кампаниите за повишаване на осведомеността и икономическите стимули²³. Комисията насърчава предотвратяването на генерирането на отпадъци и повторното им използване посредством обмена на информацията и най-добри практики и предоставянето на финансиране по линия на политиката за сближаване за местни и регионални проекти и за междурегионално сътрудничество.

Изграждането на кръгова икономика може да бъде подпомогнато и от иновативни форми на потребление, като например споделяне на продукти или инфраструктури (икономика на споделянето), потребление по-скоро на услуги, отколкото на продукти, и използване на компютърни или цифрови платформи. Често подобни нови форми на потребление се разработват от предприятия или граждани и се разпространяват на национално, регионално и местно ниво. Комисията подкрепя тези нови модели на стопанска дейност и потребление чрез финансиране по програмата „Хоризонт 2020“ и по линия на политиката за сближаване (вж. също раздел 6). Както бе обявено в Стратегията за единния пазар²⁴, тя ще изготви също така европейска програма за икономиката на споделянето.

Обществените поръчки представляват огромен дял от потреблението в Европа (почти 20 % от БВП на ЕС). Поради това те могат да играят важна роля в кръговата икономика и Комисията ще насърчава тази роля посредством действията си в контекста на екологосъобразните обществени поръчки²⁵, за които са разработени критерии на равнище ЕС, прилагани от публичните органи на доброволни начала. На първо място, Комисията ще направи така, че при установяването или преразглеждането на критерии

²³ Като например системи за стимулиране за общините или схемите „плащаш повече, ако изхвърляш повече“, при които домакинствата (например) плащат в зависимост от изхвърляното от тях количество отпадъци, което не е годно за рециклиране.

²⁴ COM(2015) 550.

²⁵ В съответствие със световната цел за устойчиво развитие за насърчаването на устойчиви практики в сферата на обществените поръчки.

в бъдеще да се обръща специално внимание на аспектите, свързани с кръговата икономика, като трайността и възможностите за поправка. На второ място, тя ще насърчава по-активното прилагане на тези критерии от страна на публичните органи²⁶ и ще обмисли начини за по-широкото използване на екологосъобразните обществени поръчки в целия ЕС, по-специално за продукти и пазари, които са от съществено значение за кръговата икономика. И накрая, Комисията ще служи за пример, като направи така, че екологосъобразните обществени поръчки да се използват възможно най-много при възлагането на поръчки от нея, и като засили използването на екологосъобразни обществени поръчки в случаите, в които се предоставя финансиране от ЕС.

- *В работата си във връзка с екопроектирането Комисията ще обърне специално внимание на възможностите за пропорционални изисквания относно трайността и наличието на информация за поправката и резервни части, както и на информацията за трайността в бъдещите мерки за енергийното етикетиране.*
- *В преразгледаните предложения относно отпадъците Комисията предлага нови правила, чрез които ще се насърчат дейностите по повторно използване.*
- *Комисията ще работи за по-доброто прилагане на гаранциите за материалните продукти, ще проучи възможностите за подобрения и ще се бори с неверните твърдения за екологосъобразност.*
- *Комисията ще подготви в контекста на програмата „Хоризонт 2020“ независима програма за изпитване, която ще помогне за набелязването на въпроси, свързани с евентуално планирано остаряване. В тази дейност по подходящ начин ще участват съответните заинтересовани страни.*
- *Комисията ще предприеме действия по отношение на екологосъобразните обществени поръчки, като наблегне на аспектите на кръговата икономика в нови или преработени критерии, подкрепи по-активното използване на екологосъобразните обществени поръчки и служи за пример при възлаганите от нея обществени поръчки и предоставяното от ЕС финансиране.*

3. Управление на отпадъците

Управлението на отпадъците заема централно място в кръговата икономика: то определя прилагането на практика на йерархията на ЕС за отпадъците. В йерархията на отпадъците е определен приоритетен ред от предотвратяването, подготвянето за повторно използване, рециклирането и оползотворяването на енергията до изхвърлянето, като например депонирането. Целта на този принцип е да се насърчат възможностите, чрез които се постига най-добрият цялостен ефект по отношение на околната среда. В зависимост от начина, по който събираме и управляваме отпадъците си, рециклирането може да бъде по-активно и ценни материали да се връщат за повторно използване в икономиката или може да се създаде неефикасна система, при

²⁶ Наред с другото, чрез целенасочени схеми за обучение

която по-голямата част от отпадъците, годни за рециклиране, се изхвърлят в депа или се изгарят, което може да има вредни последици за околната среда и да е свързано със значителни икономически загуби. За да се постигнат високи нива на оползотворяване на материалите, от основно значение е да се изпратят послания, съдържащи дългосрочна визия, на публичните органи, предприятията и инвеститорите и да се създадат подходящи благоприятни условия на равнище ЕС, като това включва и последователно изпълнение на съществуващите задължения. Необходимо е да се вземат предвид всички видове отпадъци, независимо дали са произведени от домакинствата, предприятията, производството и минната промишленост (вж. раздел 1.2) или строителството (вж. раздел 5.4).

Понастоящем се рециклират едва около 40 % от отпадъците на домакинствата в ЕС. Тази осреднен процент прикрива големи различия между държавите членки и регионите, като в някои области рециклирането обхваща 80 % от отпадъците на домакинствата, а в други — по-малко от 5 %. Комисията е в процес на представяне на нови законодателни предложения относно отпадъците, в които се съдържа дългосрочна визия за повече рециклиране и за намаляване на депонирането на битови отпадъци, като същевременно се отчитат различията между държавите членки. Също така чрез тези предложения ще се насърчи по-активното използване на икономически инструменти за постигането на съгласуваност с йерархията на ЕС за отпадъците.

Преработените предложения относно отпадъците съдържат също така по-високи цели във връзка с рециклирането на опаковъчни материали²⁷, които ще допринесат за постигането на целите относно битовите отпадъци и ще усъвършенстват управлението на отпадъците от опаковки в отраслите на търговията и промишлеността. От въвеждането на целите на ЕС за рециклирането на хартиени, стъклени, пластмасови, метални и дървени опаковки насам²⁸, в ЕС са били рециклирани повече отпадъци от опаковки (идващи от домакинствата и отрасъла на търговията/промишлеността), като е налице потенциал за увеличаване на това рециклиране, което ще донесе ползи както за икономиката, така и за околната среда.

За увеличаване на висококачественото рециклиране е необходимо да се подобрят събирането и сортирането на отпадъците. Системите за събиране и сортиране често се финансират отчасти от режимите на разширена отговорност на производителя, в които производителите участват в разходите за събирането и третирането на продуктите. За да могат тези системи да бъдат по-ефективни, Комисията предлага да се въведат минимални условия относно прозрачността и ефективността на разходите. Държавите членки и регионите могат също така да използват тези схеми за допълнителни потоци от отпадъци, като например текстилни материали и мебели.

²⁷ В предложението относно металите ще бъдат посочени отделни подцели за алуминия и черните метали.

²⁸ http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/index_en.htm

В преработените предложения относно отпадъците ще бъдат разгледани също така въпроси от ключово значение, свързани с изчисляването на равнищата на рециклиране. Това е от основно значение за получаването на съпоставими и висококачествени статистически данни в целия ЕС, за опростяването на сегашната система и за насърчаването на по-високи равнища на ефективно рециклиране за отпадъците, които се събират отделно.

Важно е също така да се преодолеят пречките на място. Често постигането на по-високи равнища на рециклиране е ограничено от административния капацитет, от липсата на инвестиции в инфраструктура за отделно събиране и рециклиране и от недостатъчното използване на икономическите инструменти (например такси за депониране или схеми от типа „плащаш повече, ако изхвърляш повече“); съществено предизвикателство представлява и създаването на прекалено голям капацитет в инфраструктура за обработването на остатъчни отпадъци (включително смесени отпадъци). В новите законодателни предложения относно отпадъците е обърнато внимание на тези препятствия, като дългосрочните и междинните цели са съчетани с възможност за удължаване на срока за държавите, които са изправени пред най-големите предизвикателства при увеличаването на отделното събиране и рециклирането, като паралелно с това се въвежда изискване за изготвянето на стратегия за изпълнение, за да може да се постига напредък, а пропуските, свързани с изпълнението, да се отстраняват навреме. Освен това Комисията е готова да предостави техническа помощ на държавите членки, които срещат трудности при изпълнението, и да улесни обмена на най-добри практики с държавите и регионите, които са успели да подобрят управлението на своите отпадъци. Тя вече стартира редица инициативи за насърчаване на съответствието, за да постигне по-добро прилагане на законодателството на ЕС относно отпадъците, включително във връзка с битовите и опасните отпадъци и отделното събиране, и за повишаване на осведомеността на национално равнище. Сегашното тясно сътрудничество с държавите членки ще бъде засилено в бъдеще и ще се подобри взаимовръзката между законодателството относно отпадъците и по-широкообхватни действия в подкрепа на кръговата икономика.

Политиката на ЕС на сближаване играе ключова роля за преодоляване на недостига на инвестиции в подобряване на управлението на отпадъците и за оказване на подкрепа за прилагането на йерархията на отпадъците²⁹. През изминалите двадесет години фондовете по линия на тази политика бяха използвани в целия ЕС за създаването на инфраструктура за управление на отпадъците. В контекста на настоящата програма за финансиране (2014—2020 г.) трябва да се изпълнят предварителни условия, за да могат новите инвестиции в отрасъла на отпадъците да съответстват на плановете за управление на отпадъците, които държавите членки са изготвили, за да постигнат целите си за рециклиране. Това означава, че нови депа за отпадъци ще се финансират само при изключителни случаи (например най-вече за опасни отпадъци, които не подлежат на оползотворяване), а нови съоръжения за третиране на остатъчни отпадъци,

²⁹ Включително посредством иновативни подходи.

като например изгаряне или механично-биологично третиране, ще се финансират само в ограничени и добре обосновани случаи, при които няма опасност от свръхкапацитет и целите относно йерархията на отпадъците са изпълнени изцяло. Като цяло се предвижда по линия на настоящата програма за финансиране да бъдат заделени 5,5 милиарда евро за управлението на отпадъците.

Друга пречка пред постигането на по-високи равнища на рециклиране е незаконният транспорт на отпадъци на територията на ЕС и към страни, които не са членки на Съюза, което често води до третиране, което не е икономически оптимално и не е екологосъобразно. През 2014 г. беше приет преработен регламент относно превоза на отпадъци³⁰, чрез който ще се улесни идентифицирането на тези незаконни превози; Комисията ще предприеме допълнителни мерки за осигуряване на правилното прилагане на регламента. Специално внимание ще бъде отделено на потоците от отпадъци с висока стойност, като например излезлите от употреба превозни средства, за да се предотврати загубата на суровини.

Освен това, за да стимулира висококачественото рециклиране в ЕС и извън него, Комисията ще насърчава доброволното сертифициране на съоръжения за третиране на някои ключови видове отпадъци (например електронни отпадъци, пластмаси).

Когато отпадъците не могат да бъдат предотвратени, нито рециклирани, в повечето случаи оползотворяването на енергийното им съдържание е за предпочитане пред депонирането както от гледна точка на околната среда, така и от икономическа гледна точка. Следователно производството на енергия от отпадъци може да изиграе роля и да създаде полезни взаимодействия с енергийната политика на ЕС и с политиката му относно климата, но трябва да се ръководи от принципите на йерархията на ЕС на отпадъците. Комисията ще проучи възможности за оптимизиране на тази роля, без да се застрашава постигането на по-високи равнища на повторно използване и рециклиране, както и възможности за най-подходящо използване на съответстващия енергиен потенциал. За тази цел Комисията ще приеме в контекста на енергийния съюз инициатива за производството на енергия от отпадъци.

Заедно с настоящия план за действие Комисията приема преработени законодателни предложения относно отпадъците, съдържащи по-специално:

- дългосрочни цели за рециклирането на битови отпадъци и на отпадъци от опаковки и за намаляване на депонирането*
- разпоредби за насърчаване на по-активното използване на икономически инструменти*
- общи изисквания за режимите на разширена отговорност на производителя*
- опростяване и хармонизиране на определенията и методите за изчисляване*

³⁰ [Регламент \(ЕС\) № 660/2014 от 15 май 2014 г.](#)

и ще ускори работата си с държавите членки за усъвършенстване на управлението на отпадъци на място, включително с цел избягване на свръхкапацитета при третирането на остатъчни отпадъци.

Комисията ще съдейства на държавите членки и регионите, за да е сигурно, че направените по линия на политиката на сближаване инвестиции в отрасъла на отпадъците допринасят за изпълнението на целите на законодателството на ЕС относно отпадъците и се ръководят от йерархията на ЕС на отпадъците.

4. От отпадъци към ресурси: насърчаване на пазара на вторични суровини и повторно използване на отпадъчните води

В една кръгова икономика материалите, които могат да бъдат рециклирани, се връщат в икономиката като нови суровини, като по този начин нараства сигурността на доставките. Тези „вторични суровини“ могат да бъдат търгувани и превозвани също като първичните суровини, добивани от традиционни ресурси.

Понастоящем вторичните суровини все още представляват малък дял от използваните в ЕС материали³¹. Практиките във връзка с управлението на отпадъци се отразяват пряко върху количеството и качеството на материалите и поради тази причина е от основно значение да се предприемат действия за тяхното усъвършенстване (вж. раздел 3). Налице са обаче пречки, които ограничават растежа на този важен пазар и безпроблемното движение на материалите, и Комисията е в процес на по-задълбочено анализиране на основните пречки в този контекст. Действията на ЕС са от особена важност в тази сфера заради последиците за единния пазар и обвързаността с действащото законодателство на Съюза.

Една от пречките, пред които са изправени предприятията, желаещи да използват вторични суровини, е несигурността по отношение на качеството на тези суровини. При липсата на общи за ЕС стандарти констатирането на съдържанието на примеси или на годността за висококачествено рециклиране (например за пластмасите) може да бъде трудно. Чрез разработването на такива стандарти ще се увеличи доверието във вторичните суровини и в рециклираните материали и ще се подпомогне пазарът. Поради тази причина Комисията ще предприеме действия по изготвянето на валидни за целия ЕС стандарти за качество за вторичните суровини, където това е необходимо, като се консултира със засегнатите отрасли. Освен това, чрез преработените законодателни предложения относно отпадъците се установяват по-хармонизирани правила за това кога вторичната суровина вече не се смята за отпадък, като се поясняват действащите правила относно прекратяването на статута на отпадък. Това ще даде на предприятията по-голяма сигурност и ще им осигури равни условия.

³¹ С някои изключения като стоманата и хартията — например дял от 5 % за пластмасите.

Рециклираните хранителни вещества са отделна и важна категория от вторичните суровини, за която е необходимо да се изготвят стандарти за качество. Те се срещат в материалите от органични отпадъци, например, и могат да бъдат оползотворени в почвите като торове. Устойчивото им използване в селското стопанство намалява нуждата от минерални торове, чието производство се отразява отрицателно на околната среда и зависи от вноса на фосфорит, който е ограничен ресурс. Въпреки това понастоящем използването на торове, основани на рециклирани хранителни вещества, е възпрепятствано от това, че различните държави членки имат различни правила и стандарти относно качеството и въздействието върху околната среда. За справянето с тази ситуация Комисията ще предложи преразглеждане на регламента на ЕС относно торовете. Преразглеждането ще бъде свързано с въвеждането на нови мерки за улесняване на признаването на органичните торове и на торовете, основани на отпадъци, в целия ЕС, като по този начин ще се стимулира трайното развитие на пазар на равнище Съюз.

През последните десетилетия недостигът на вода в някои части на ЕС нарасна, което нанася вреди на околната среда и икономиката. В допълнение към мерките за по-ефикасно използване на водите, повторното използване на пречистени отпадъчни води при безопасни и икономически ефективни условия е ценен, но недостатъчно използван начин за увеличаване на водоснабдяването и за отслабване на натиска върху прекомерно използваните водни ресурси в ЕС. Повторното използване на водите в селското стопанство ще допринесе също така за рециклирането на хранителни вещества като заместител на твърдите торове. Комисията ще предприеме поредица от действия за насърчаване на повторното използване на пречистени отпадъчни води, включително законодателство относно минималните изисквания за повторно използваните води.

Друг много важен въпрос за развиването на пазарите на вторични суровини е връзката със законодателството относно химикалите. За все повече химични вещества се смята, че са опасни за здравето или околната среда, в резултат на което към тях се прилагат ограничения или забрани. Такива химикали, будещи безпокойство, обаче може да се съдържат в продукти, продадени преди влизането в сила на ограниченията, като някои от тях имат дълъг срок на пълноценно използване, и поради тази причина е възможно да бъдат открити при рециклирането на потоци от отпадъци. Възможно е тяхното установяване или премахване да бъде скъпо, което създава пречки, особено за малките рециклиращи предприятия.

Насърчаването на цикли от нетоксични материали и по-внимателното проследяване на химикалите, будещи безпокойство, в продуктите ще улеснят рециклирането и ще подобрят използването на вторични суровини. В контекста на кръговата икономика трябва да се анализира взаимодействието между законодателствата относно отпадъците, продуктите и химикалите, за да се определят подходящите действия на равнище ЕС за решаване на въпроса с наличието на вещества, будещи безпокойство, да се намали ненужната тежест за рециклиращите предприятия и да се улеснят

проследимостта и управлението на риска при химикалите в процеса на рециклиране. Комисията ще изготви свой анализ и ще отправи предложения за действия, целящи да се преодолеят ненужните пречки, като едновременно с това се запазят високите нива на защита на човешкото здраве и на опазване на околната среда. Тази работа ще намери отражение в бъдещата стратегия на ЕС за създаването на нетоксична околна среда³².

Също така от основно значение е да се улесни трансграничното движение на вторични суровини, за да се улесни търговията им в ЕС. Сред действията в тази област ще бъде опростяване на трансграничните формалности чрез използването на електронен обмен на данни. Комисията ще обърне внимание и на други пречки пред безпроблемното движение на отпадъци в ЕС. За осигуряването на по-добра наличност от данни относно вторичните суровини Комисията ще продължи да разработва стартираната наскоро Информационна система за суровините и ще подпомогне извършването на научни изследвания за потоците от суровини в целия ЕС. Освен това тя ще окаже съдействие за усъвършенстване на докладването на данни относно превоза на отпадъци, включително чрез използването на данни, предоставени в контекста на трансграничния електронен обмен на данни.

Важен фактор при създаването на динамичен пазар на вторични суровини е достатъчното търсене, което зависи от използването на рециклирани материали в продуктите и инфраструктурата. За някои суровини (например хартия или метал) вече има голямо търсене; за други търсенето все още е в процес на развитие. Частният сектор ще има основна роля за създаването на търсене и за структурирането на веригите на доставки; редица промишлени и икономически оператори вече поеха публично ангажимент за гарантирането на определено количество рециклирано съдържание в продуктите, които предлагат на пазара, както от съображения за устойчивост, така и от икономически съображения. Поемането на подобен ангажимент трябва да се насърчава, като се има предвид, че стимулираните от пазара инициативи могат да бъдат бърз начин за постигането на осезаеми резултати. Публичните органи също могат да допринесат за по-голямото търсене на рециклирани материали посредством политиката си за възлагане на обществени поръчки.

- Комисията ще започне работа по изготвянето на стандарти за качество за вторичните суровини в областите, в които са необходими такива (по-специално за пластмасите), и предлага да се подобрят правилата относно прекратяването на статута на отпадък.

- Комисията ще предложи преработен регламент на ЕС относно торовете, чрез който ще се улесни признаването на органичните торове и на торовете, основани на отпадъци, на единния пазар и така ще подкрепи ролята на биологичните хранителни вещества в кръговата икономика.

- Комисията ще предприеме поредица от действия за улесняване на повторното използване на водите; сред тези действия ще бъде законодателно предложение

³² Обявена в [Седмата програма за действие по въпросите на околната среда](#).

относно минималните изисквания за повторно използваните води, например за напояване и подхранване на запасите от подпочвени води.

- Комисията ще изготви анализ и ще отправи предложения относно допирните точки между законодателствата за химикалите, продуктите и отпадъците, включително за това как да се намали съдържанието на бъдещи безпокойство химикали в продуктите и как да се подобри тяхното проследяване.

- Комисията ще продължи да разработва стартираната наскоро Информационна система за суровините и ще подпомогне извършването на научни изследвания за потоците от суровини в целия ЕС.

5. Приоритетни области

Редица сектори са изправени пред специфични предизвикателства в контекста на кръговата икономика поради характеристиките на своите продукти или вериги за създаване на стойност, екологичния им отпечатък или зависимостта от материали извън Европа. Тези сектори трябва да бъдат разгледани по целенасочен начин, за да може взаимодействията между различните фази на цикъла да се отчитат напълно по цялата верига на стойността.

5.1. Пластмаси

Увеличаването на рециклирането на пластмаси е от основно значение за прехода към кръгова икономика. Използването на пластмаси в ЕС нараства непрекъснато, но по-малко от 25 % от събраните пластмасови отпадъци се рециклират, а около 50 % се депонират. Освен това големи количества пластмаси се изхвърлят в океаните, а целите за устойчиво развитие за 2030 г. включват цел за предотвратяване и значително намаляване на замърсяването на морската среда от всякакви източници, в т.ч. морски отпадъци. По-интелигентното разделно събиране и схемите за сертифициране на предприятия за събиране и сортиране са от решаващо значение за отклоняването на годните за рециклиране пластмаси от депата за отпадъци и за изгарянето им с цел рециклиране. Наличието на опасни химически добавки може да предизвика технически затруднения, а появата на нови видове пластмаси повдига нови въпроси, например по отношение на биоразградимостта на пластмасите. Въпреки това иновациите в областта на пластмасите могат да допринесат за кръговата икономика чрез по-добро съхраняване на храните, чрез повишаване на годността за рециклиране на пластмасите и чрез намаляването на теглото на материалите, използвани в превозните средства.

С цел разрешаването на тези сложни и важни въпроси Комисията ще изготви стратегия за преодоляване на предизвикателствата в областта на пластмасите по цялата верига за създаване на стойност и отчитайки целия им жизнен цикъл³³. Тя ще предприеме също

³³ Тази стратегия ще включва последващи действия във връзка със [Зелената книга относно пластмасовите отпадъци](#).

така действия за постигане на целта за съществено намаляване на морските отпадъци³⁴. В контекста на преразглеждането на Директивата относно пристанищните приемни съоръжения³⁵ през 2016 г. Комисията ще обърне внимание и на проблема с морските отпадъци от кораби и ще проучи възможности за увеличаване на техния превоз до пристанищните приемни съоръжения и адекватното им третиране в тях. Редица други елементи в този план за действие също ще помогнат да се увеличи рециклирането на пластмаси, в това число екопроектирането (раздел 1.1), общата за ЕС цел за рециклиране на пластмасови опаковки (раздел 3), стандартите за качество и действията за улесняване на трансграничната търговия на годните за рециклиране пластмаси (раздел 4).

- Комисията ще приеме стратегия относно пластмасите в кръговата икономика, в която ще обърне внимание на проблеми, като например годността за рециклиране, биоразградимостта, съдържанието на опасни вещества, бъдещи безпокойство, в някои пластмаси, и морските отпадъци.

- В преразгледаните законодателни предложения относно отпадъците Комисията предлага по-амбициозна цел за рециклирането на пластмасовите опаковки.

5.2. Хранителни отпадъци

Хранителните отпадъци представляват все по-голям проблем в Европа. Производството, дистрибуцията и складирането на храни са свързани с използването на природни ресурси и оказват влияние върху околната среда. Изхвърлянето на храна, която все още е годна за консумация, увеличава това въздействие и води до финансови загуби за потребителите и икономиката. Освен това хранителните отпадъци имат съществен социален аспект: даряването на храна, която все още е годна за консумация, но по логистични или маркетингови причини не може да бъде продавана, следва да бъде улеснено. През септември 2015 г., като част от целите за устойчиво развитие за 2030 г. Общото събрание на ООН прие цел за намаляване наполовина на хранителните отпадъци на глава от населението на равнище продажби на дребно и потребление, и за намаляване на загубите на храна по веригите за производство и доставка. ЕС и неговите държави членки се ангажират с постигането на тази цел.

Хранителни отпадъци се генерират по цялата верига за създаване на стойност: по време на производството и дистрибуцията, в магазините, ресторантите, обектите за обществено хранене и в домашни условия. Поради това определянето на тяхното количество е особено трудно: понастоящем не съществува хармонизирана и надеждна методология за измерване на количеството хранителните отпадъци в ЕС, което

³⁴ В своето съобщение „Към кръгова икономика: Програма за Европа с нулеви отпадъци“ Европейската комисия предлага амбициозна цел за „намаляване на морските отпадъци с 30 % до 2020 г. за десетте най-често срещани вида отпадъци по бреговете, както и за риболовните съоръжения, намирани в морето, като списъкът се актуализира за всеки от четирите морски региона в ЕС“. В Европа работата за постигане на тази цел вече е в ход.

³⁵ 2000/59/ЕО

затруднява публичните органи в оценката на техния мащаб, произход и тенденции във времето. Справянето с проблема с измерването е важна стъпка към по-доброто му разбиране, към установяването на последователен мониторинг и докладване, както и към ефективния обмен на добри практики в рамките на ЕС. Комисията ще разработи обща методология на ЕС за измерване на хранителните отпадъци в тясно сътрудничество с държавите членки и заинтересованите страни.

Предприемането на действия от страна на държавите членки, регионите, градовете и предприятията по веригата за създаване на стойност е от съществено значение за предотвратяване на генерирането на хранителни отпадъци и за справяне с различните ситуации в отделните страни и региони. За да бъде постигната промяна на поведението, са необходими кампании за повишаване на осведомеността. Комисията подкрепя повишаването на осведомеността на национално, регионално и местно равнище, както и разпространението на добри практики за предотвратяване на генерирането на хранителни отпадъци³⁶.

Освен това Комисията ще създаде платформа, посветена на хранителните отпадъци, в която ще бъдат представени държавите членки и всички участници в хранителната верига. Тази платформа ще спомогне за постигането на целта за намаляване на хранителните отпадъци в рамките на целите за устойчиво развитие чрез подходящи мерки, участие на заинтересованите страни, обмен на ценни и успешни иновации и съответни показатели.

Действията от страна на ЕС са от значение и в онези области, в които генерирането на хранителни отпадъци може да се дължи на начина, по който се тълкува и прилага законодателството на ЕС. Такъв е случаят с правилата относно даряването на храни на продоволствени банки и с използването на безопасни непродадени хранителни продукти като суровина в храните за животни и Комисията ще предприеме мерки в тези две области.

Друга област, в която може да са необходими действия, засяга посочването на дати върху хранителните продукти, и по-специално датата „най-добър до“. Тази дата може да се изтълкува погрешно като срок на годност и да доведе до изхвърлянето на безопасна и годна за консумация храна. Комисията ще проучи начини за насърчаване на по-доброто използване и разбиране на посочените дати върху хранителните продукти от различните участници в хранителната верига. Освен това ЕС прие мерки за предотвратяване на изхвърлянето на годна за консумация риба обратно в морето от риболовните кораби³⁷.

За да помогне за постигането на целите за устойчиво развитие относно хранителните отпадъци и за да увеличи възможно най-много приноса на участниците във веригата за доставка на храни, Комисията:

- ще разработи обща методология на ЕС за измерване на количеството на хранителните отпадъци и определяне на подходящи показатели. Тя ще създаде

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

³⁷ Член 15 от Регламент (ЕС) № 1380/2013 относно общата политика в областта на рибарството.

платформа с участието на държавите членки и заинтересованите страни с цел да допринесе за постигането на целите за устойчиво развитие по отношение на хранителните отпадъци чрез обмен на най-добри практики и оценка на постигнатия във времето напредък;

- ще вземе мерки за разясняване на законодателството на ЕС относно отпадъците, храните и фуражите и за улесняване на даряването на храна, както и на използването на продукти, които вече не се използват за храна, и на странични продукти от хранителната верига за производство на фуражи, без да се застрашава безопасността на храните и фуражите; както и

- ще проучи начини за подобряване на използването на посочените дати върху храните от участниците в хранителната верига и тяхното разбиране от потребителите, по-специално на датата „най-добър до“.

5.3. Основни суровини

Основните суровини са от голямо икономическо значение за ЕС, като в същото време при тях може да се наблюдава прекъсване на доставките³⁸. Освен това, в някои случаи техният добив е свързан със значително въздействие върху околната среда. Тези суровини се използват често в електронните устройства³⁹. Настоящият много нисък процент на рециклиране на тези материали означава, че се пропускат значителни икономически възможности. Поради всички тези причини по-доброто оползотворяване на основните суровини е едно от предизвикателствата, на които трябва да се обърне внимание при прехода към икономика, доближаваща се в по-голяма степен до кръгова икономика.

Действащото законодателство на ЕС насърчава рециклирането на електронни отпадъци, включително чрез поставянето на задължителни цели⁴⁰. Само висококачественото рециклиране обаче може да осигури оползотворяването на основните суровини. Сред предизвикателствата са събирането, разглобяването и рециклирането на продукти, съдържащи такива материали. От съществено значение е да се подобри годността за рециклиране на електронните устройства чрез проектирането на продуктите (вж. раздел 1.1), като по този начин ще се подобри икономическата жизнеспособност на процеса на рециклиране. В своите преразгледани предложения относно отпадъците Комисията насърчава държавите членки да поощряват рециклирането на основни суровини.

Сред пречките са също и недостатъчният обмен на информация между производителите и предприятията, рециклиращи електронни продукти, липсата на

³⁸ Изготвен от Европейската комисия на основните суровини може да бъде намерен на следния адрес: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm. Списъкът включва, например, редки земни елементи и други благородни метали, както и фосфор.

³⁹ Като например редкоземни елементи в електронните дисплеи или благородни метали в печатните платки.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm

стандарти за рециклирането и липсата на данни за икономическите оператори относно потенциала за рециклирани основни суровини. Такива материали биха могли да бъдат извлечени в депата за отпадъци (например от излезли от употреба електронни устройства) или в някои случаи от минни отпадъци. Комисията е в процес на разработването на програми и на обмен на данни и информация в областта на научните изследвания и иновациите и ще насърчава най-добри практики по всички тези въпроси. С цел да се постигне съгласуван и ефективен подход, да се осигурят източници на ключови данни и да се определят възможности за бъдещи действия, Комисията ще изготви доклад относно основните суровини в кръговата икономика.

- Комисията ще предприеме поредица от действия за насърчаване на оползотворяването на основните суровини и ще изготви доклад, който ще съдържа най-добри практики и възможности за по-нататъшни действия.

- Комисията насърчава също така действия на държавите в тази област в своите преразгледани предложения относно отпадъците.

5.4. Отпадъци от строителство и събаряне

В количествено изражение строителството и събарянето на сгради са сред най-големите източници на отпадъци в Европа. Голяма част от тези материали могат да бъдат рециклирани или повторно използвани, но процентите на повторно използване и рециклиране се различават значително в различните държави от ЕС. Строителният сектор също играе роля по отношение на екологосъобразността на сградите и инфраструктурата през целия им живот.

Рециклирането на отпадъци от строителство и събаряне се стимулира чрез задължителна за целия ЕС цел⁴¹, но все още предстои да бъдат преодолените предизвикателствата на място, за да се постигне целта за по-добро управление на отпадъците в този сектор. Например ценните материали невинаги се идентифицират, събират разделно или оползотворяват по подходящ начин. За тази цел Комисията ще разработи целеви насоки, които ще се използват там, където ще се извършва събаряне, включително за третирането на опасните отпадъци, и насърчава системи за сортирането на отпадъците от строителство и събаряне в преработените предложения относно отпадъците. Тя ще спомогне за разпространяването на най-добри практики, като разработи доброволни протоколи за рециклиране въз основа на най-високите общи стандарти за всеки поток от отпадъци. Освен това понастоящем Комисията извършва проучване с цел да открие пречките и стимулите за рециклирането на отпадъците от строителство и събаряне, както и най-добрите практики в тази област.

Предвид дългия живот на сградите, от основно значение е да се насърчат подобренията в проектирането, които ще намалят въздействието на сградите върху околната среда и ще увеличат трайността и годността за рециклиране на техните компоненти. Комисията

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

ще разработи показатели за оценка на въздействието върху околната среда през целия живот на дадена сграда⁴² и ще насърчава тяхното използване при строителните проекти, като направи големи демонстрационни проекти и изготви насоки относно екологосъобразните обществени поръчки.

- Комисията ще предприеме поредица от действия, за да осигури оползотворяването на ценни ресурси и адекватното управление на отпадъците от строителство и събаряне, както и за да улесни оценката на екологичните характеристики на сградите.

5.5. Биомаса и продукти на биологична основа

Материалите на биологична основа, т.е. на основата на биологични ресурси (например дървен материал, зърнени култури или влакна), могат да се използват за широка гама продукти (в строителството, обзавеждането, хартиени изделия, хранителни продукти, текстилни изделия, химикали и др.) и за енергийни цели (например биогорива). Следователно биоикономиката предоставя алтернативи на продуктите и енергията на основата на изкопаеми горива и може да допринесе за кръговата икономика. Материалите на биологична основа могат също така да осигурят предимства, свързани с тяхното възобновяване, биоразградимост и компостируемост. От друга страна, използването на биологични ресурси изисква да се обърне внимание на въздействието им върху околната среда и устойчивото снабдяване през целия им жизнен цикъл. Многобройните възможности за тяхното използване могат също така да доведат до конкуренция за тях и да създадат натиск върху земеползването. Комисията ще оцени приноса на своята Стратегия за биоикономиката от 2012 г.⁴³ за кръговата икономика и, ако е необходимо, ще обмисли възможността за нейното актуализиране.

В кръговата икономика, следва да се насърчава каскадното използване на възобновяеми ресурси с неколkokратно повторно използване и няколко цикъла на рециклиране, когато това е уместно. Материалите на биологична основа, като например дървения материал, могат да се използват по няколко начина, а повторното използване и рециклирането могат да се извършват неколkokратно. Това върви ръка за ръка с прилагането на йерархията на отпадъците (включително по отношение на храните — вж. раздел 5.2) и в по-общ план, с варианти, които водят до най-добра цялостна екологосъобразност. Национални мерки, като например режимите за разширена отговорност на производителите за мебелния отрасъл или дървените опаковки или разделното събиране на дървесина, могат да имат положително въздействие. Комисията ще положи усилия за набелязването и обмена на най-добри практики в този сектор и за насърчаване на иновациите; преработените законодателни предложения относно отпадъците включват също така задължителна цел на равнище ЕС за рециклирането на отпадъците от дървени опаковки. В допълнение, Комисията ще насърчава полезни

⁴² В съответствие със [съобщението „Възможности за ресурсна ефективност в строителния сектор“](#).

⁴³ COM(2012)60

взаимодействия с кръговата икономика при проучването на устойчивостта на биоенергията в рамките на енергийния съюз.

Освен това биосекторът показва своя потенциал за иновации в нови материали, химикали и процеси, които могат да бъдат неразделна част от кръговата икономика. Реализирането на този потенциал зависи по-специално от инвестициите в интегрирани биорафинерии, които могат да преработват биомаса и биологични отпадъци за различни крайни предназначения. ЕС подкрепя тези инвестиции и други иновативни проекти, базирани на биоикономиката, чрез финансирането на научни изследвания⁴⁴.

- Комисията ще насърчава ефикасното използване на ресурсите на биологична основа посредством поредица от мерки, включително изготвяне на насоки и разпространение на най-добри практики в областта на каскадното използване на биомаса и подкрепа за иновации в сектора на биоикономиката.

- Преработените законодателни предложения относно отпадъците съдържат цел за рециклирането на отпадъците от дървени опаковки и разпоредба за осигуряването на разделното събиране на биологичните отпадъци.

6. Иновации, инвестиции и други хоризонтални мерки

Преминаването към кръгова икономика е промяна на системата. В допълнение към целенасочените действия, които засягат ключови сектори и всеки етап от веригата за създаване на стойност, е необходимо да се създадат условията, при които може да се развива кръгова икономика и могат да се мобилизират ресурси.

Иновациите ще играят ключова роля в тази промяна на системата. За да преосмислим моделите ни на производство и потребление и за да преобразуваме отпадъците в продукти с висока добавена стойност, ще имаме нужда от нови технологии, процеси, услуги и бизнес модели, които ще предопределят бъдещето на нашата икономика и общество. Поради тази причина подкрепата за научните изследвания и иновациите ще бъде съществен фактор за насърчаване на прехода; тя ще допринесе също така за конкурентоспособността и модернизиранието на промишлеността на ЕС. Работната програма за периода 2016—2017 г. на програмата „Хоризонт 2020“ съдържа важна инициатива, наречена „Промишленост 2020 в кръговата икономика“, по която ще бъдат отпуснати над 650 милиона евро за иновационни демонстрационни проекти в подкрепа на целите на кръговата икономика и промишлената конкурентоспособност в ЕС в широк кръг промишлени дейности и услуги, в това число преработвателната промишленост, производството и новите бизнес модели. В нея се разглежда също така пилотен подход за подпомагане на новаторите, изправени пред регулаторни пречки (например неясни правни разпоредби), чрез сключването на споразумения със заинтересованите страни и публични органи („сделки за иновации“).

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

Тази инициатива допълва широкия набор от съществуващи програми в рамките на „Хоризонт 2020“, подкрепящи иновационни проекти, свързани с кръговата икономика, в области като предотвратяване на генерирането и управление на отпадъците, хранителни отпадъци, преработване, устойчива преработвателна промишленост, промишлена симбиоза и биоикономика⁴⁵. Тези програми ще бъдат допълнени от изпълнението на Плана за действие за екологични иновации (ПДЕИ)⁴⁶.

Съществени възможности за финансирането на научни изследвания и иновации има и в рамките на политиката на сближаване: кръговата икономика е един от приоритетите, набелязани от държавите членки и регионите в техните стратегии за интелигентна специализация⁴⁷. Комисията ще предостави допълнителна подкрепа за тях, включително чрез Платформата за интелигентна специализация.

Развитието на кръговата икономика ще изисква също публични и частни източници на финансиране с цел да се увеличат усъвършенстваните технологии и процеси, да се изгради инфраструктура и да се увеличи сътрудничеството между участниците във веригата за създаване на стойност. Важна подкрепа за тези цели ще бъде осигурена по линия на програмите на ЕС за финансиране, като например политиката на сближаване, програма LIFE и Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средните предприятия (COSME). Така например фондовете на политиката на сближаване са насочени към все по-голям брой програми в подкрепа на кръговата икономика, включително подкрепа за повторното използване и поправката, подобряване на производствените процеси, продуктов дизайн и МСП⁴⁸. Комисията ще помогне на държавите членки, регионите и местните органи за укрепването на тяхната кръгова икономика в този контекст чрез целенасочени информационни дейности. Частното финансиране трябва да бъде насочено към новите възможности, създадени от кръговата икономика. За финансовия сектор такива проекти могат да се различават значително от обичайните практики. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) е един от инструментите, които могат да се използват за финансирането на тези инвестиции. Заедно с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския консултантски център по въпросите на инвестициите Комисията ще предприеме действия за насърчване на подаването на заявления за финансиране и ще подкрепи разработването на проекти и инвестиционни платформи, свързани с кръговата икономика, например в областите на рециклирането на пластмаси и полезните изкопаеми. Ще бъдат положени усилия за разработването на междусекторни клъстери и за обединяването на ресурси с оглед на формулирането на проекти с европейско

⁴⁵ Работна програма за периода 2014—2015 г. на програма „Хоризонт 2020“; покана за област на специално внимание „Отпадъците: ресурс за повторно използване, рециклиране и оползотворяване на суровини“; http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf; Тема за околната среда в РП7, покана от 2013 г. в областта на ефикасното използване на ресурсите: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/132129/f-wp-201301_en.pdf

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

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

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

измерение⁴⁹. Освен това проектите, свързани с кръговата икономика, могат да се възползват от механизмите за консултиране и финансиране на ЕИБ в рамките на програмата InnovFin⁵⁰. Понастоящем Комисията извършва също така оценка на възможността за създаването на платформа заедно с ЕИБ и националните банки за подпомагане на финансирането на кръговата икономика.

Малките и средните предприятия (МСП), включително социалните предприятия, ще имат ключов принос за кръговата икономика: те са особено активни в области като рециклирането, поправката и иновациите. При все това, те също са изправени пред специфични предизвикателства, свързани например с достъпа до финансиране и с вземането предвид/под внимание на кръговата икономика, ако тя не е основната им сфера на дейност. Както е посочено в Зеления план за действие за МСП от 2014 г.⁵¹, Комисията подпомага тези дружества, анализира пречките пред по-доброто използване на ресурсите и управлението на отпадъците и насърчава иновациите и сътрудничеството между различните сектори и региони. В допълнение Европейската комисия предоставя на социалните предприятия достъп до финансиране⁵².

Преходът към кръгова икономика ще изисква също така квалифицирана работна сила с конкретни и понякога нови умения и възможности за заетост и социален диалог. Ако искаме да развиваме необходимите умения на всички равнища, тези умения трябва да бъдат включени/внедрени в системите за образование и обучение. Комисията предприема последващи мерки във връзка със своята „Инициатива за зелена заетост“⁵³ посредством действия за прогнозиране на нуждите и насърчаване на развиването на умения и други мерки в подкрепа на създаването на работни места в зелената икономика. В допълнение Комисията допринася за тази цел чрез предстоящата Програма за развиване на нови умения за Европа.

Глобалното измерение на кръговата икономика и веригите за доставки се откроява в области като устойчивото снабдяване, морските отпадъци, хранителните отпадъци и все по-глобализирания пазар за вторични суровини. При изпълнението на този план за действие Комисията ще си сътрудничи усилено с международните организации и с други заинтересовани партньори като част от глобалните усилия за постигане до 2030 г. на Целите за устойчиво развитие.

Накрая, Комисията ще включи активно заинтересованите страни в изпълнението на този план за действие, по-специално чрез съществуващите секторни платформи. Тези усилия ще бъдат допълнени от по-нататъшна подкрепа за публично-частните

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

⁵⁰ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/?lang=en>. Комисията ще разшири обхвата на инструмента Innov'fin, за да могат повече иновационни проекти, свързани с кръговата икономика да бъдат допустими за финансиране.

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0440>

⁵² Чрез програмата на Европейския съюз за заетост и социални иновации (EaSI):

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=bg>

⁵³ [COM\(2014\)446](http://ec.europa.eu/commission/press_corner/detail/news/2014/446)

партньорства, доброволни търговски подходи, обмен на най-добри практики между държавите членки и регионите и ще включват консултации със социалните партньори, когато промените могат да доведат до сериозни въздействия в социалната сфера.

- *Работната програма за периода 2016—2017 г. на програма „Хоризонт 2020“ включва основна инициатива за „Промисленост 2020 в кръговата икономика“ с финансиране от над 650 милиона евро.*

- *Комисията ще постави началото на пилотен подход за „сделки за иновации“ с цел набелязване и преодоляване на потенциални регулаторни пречки за новаторите.*

- *Комисията ще засили своите действия за мобилизиране на заинтересованите страни по отношение на кръговата икономика и по-специално за изпълнението на настоящия план за действие. Тя ще предприеме също така целенасочени действия, за да спомогне за развитието на проекти на кръговата икономика за различните източници на финансиране от ЕС, по-специално за фондовете на политиката за сближаване.*

7. Мониторинг на напредъка към кръгова икономика

За да бъдат оценени напредъкът към икономика, доближаваща се в по-голяма степен до кръгова икономика, и ефективността на действията на равнище ЕС и на национално равнище, от важно значение е наличието на набор от надеждни показатели. Много данни от значение, които вече се събират от Евростат, могат да представляват основа за този мониторинг. Освен това индексът за ресурсна ефективност⁵⁴ и индексът за суровините⁵⁵ съдържат съответни показатели и анализ, които ще бъдат особено полезни за проследяването на напредъка.

На тази основа Комисията ще работи в тясно сътрудничество с Европейската агенция за околната среда (ЕАОС) и в консултации с държавите членки с цел да предложи опростена и ефективна рамка за мониторинг на кръговата икономика. В допълнение към горепосочените два индекса, тази рамка ще включва набор от ключови, съдържателни показатели, които обхващат основните елементи на кръговата икономика. Тези показатели ще бъдат публикувани в контекста на докладването на Комисията относно Целите за устойчиво развитие и сред тях ще има нови показатели относно хранителните отпадъци (вж. раздел 5.2) и показатели въз основа на съществуващите данни от Евростат и от други официални данни в области като сигурността на доставките на ключови суровини, поправката и повторното използване, генерирането и управлението на отпадъци, търговията с вторични суровини в ЕС и със страни извън ЕС и използването на рециклирани материали в продукти. Когато е необходимо, ще бъдат предприети действия за подобряване на качеството на

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

⁵⁵ Разработен в контекста на Европейското партньорство за иновации в областта на суровините — ще бъде публикуван на адрес <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/en/content/eip-raw-materials-monitoring-and-evaluation-scheme>

съществуващите данни. Комисията ще докладва относно напредъка по изпълнението на настоящия план за действие пет години след неговото приемане.

В тясно сътрудничество с ЕАОС и след консултации с държавите членки Комисията ще разработи рамка за мониторинг на кръговата икономика, проектирана така, че напредъкът да се измерва ефективно въз основа на надеждни налични данни⁵⁶.

8. Заключение

Настоящият план за действие съдържа конкретни и амбициозни действия, които ЕС ще предприеме с цел да подпомогне прехода към кръгова икономика. Освен това е необходим непрекъснат и по-всеобхватен ангажимент на всички равнища на управление в държавите членки, регионите и градовете и от всички заинтересовани страни. Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да одобрят настоящия план за действие и активно да участват в неговото изпълнение в тясно сътрудничество с всички заинтересовани страни.

⁵⁶ И нови данни относно хранителните отпадъци (вж. раздел 5.2).