

Bruxelles, 4.3.2019.
COM(2019) 190 final

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

o provedbi akcijskog plana za kružno gospodarstvo

{SWD(2019) 90 final}

1 Uvod

Komisija je u prosincu 2015. donijela akcijski plan za kružno gospodarstvo¹ kako bi iznova potaknula zapošljavanje, rast i ulaganja te razvila ugljično neutralno, resursno učinkovito i konkurentno gospodarstvo. Na temelju tog akcijskog plana dosad su dovršene ili se trenutačno provode 54 mjere, a na nekima od njih radit će se i nakon 2019.

Okvir EU-a za praćenje kružnog gospodarstva² pokazuje da je prelazak na kružno gospodarstvo pridonio otvaranju novih radnih mjesta u EU-u. U sektorima bitnima za kružno gospodarstvo 2016. bilo je zaposleno više od četiri milijuna radnika³, što je 6 % više nego 2012. Narednih će se godina vjerojatno otvoriti još radnih mjesta kako bi se zadovoljila potražnja koja se očekuje na potpuno funkcionalnim tržištima sekundarnih sirovina⁴.

Kružno gospodarstvo otvorilo je i nove poslovne prilike, omogućilo pojavu novih poslovnih modela i razvoj novih tržišta u EU-u i izvan njega. Djelatnosti kružnog gospodarstva kao što su popravci, ponovna uporaba ili recikliranje 2016. su ostvarile gotovo 147 milijardi EUR dodane vrijednosti i dosegle približno 17,5 milijardi EUR ulaganja⁵.

U Europi se u razdoblju od 2008. do 2016. povećalo recikliranje komunalnog otpada, a potražnja za recikliranim materijalima u odnosu na sve ostale materijale kontinuirano raste. Međutim, prosječna potražnja za recikliranim materijalima ne iznosi ni 12 % potražnje za materijalima u EU-u⁶. To potvrđuje i nedavno izvješće dionika prema kojem je samo 9 %⁷ svjetskog gospodarstva u potpunosti kružno, što znači da ima mnogo područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Okvir EU-a za praćenje kružnog gospodarstva, koji je Komisija predstavila 2018., uključuje 10 ključnih pokazatelja za svaku fazu životnog ciklusa proizvoda i aspekte konkurentnosti. Svi se pokazatelji redovito ažuriraju i dostupni su na tome namijenjenim internetskim stranicama⁸.

Pojedine države članice oblikovale su dodatne nacionalne pokazatelje kružnog gospodarstva i time upotpunile pregled iz okvira EU-a. Europski parlament⁹, Vijeće¹⁰ i Europski gospodarski i socijalni odbor¹¹ upozorili su i na ulogu drugih pokazatelja u obuhvaćanju aspekata kružnoga gospodarstva koji nedostaju, kao što su evaluacija tokova materijala u industrijskoj simbiozi i obračunavanje prirodnog kapitala.

U akcijskom planu prvi se put promicao sustavni pristup u svim vrijednosnim lancima. Na temelju njega Komisija je integrirala načela kružnog gospodarstva u proizvodnju i potrošnju plastike, gospodarenje vodama, prehrambene sustave i gospodarenje posebnim tokovima otpada. To je ostvareno zahvaljujući velikoj potpori i angažmanu država članica, Europskog

¹ COM(2015) 614.

² COM(2018) 29 final.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁴ Europska komisija, *Impacts of circular economy policies on the labour market*, travanj 2018.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1

⁷ Circle Economy, *The Circularity Gap Report*, siječanj 2018.

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

⁹ Pitanje za usmeni odgovor O-000087/2018.

¹⁰ 10447/18 – Ostvarivanje Akcijskog plana EU-a za kružno gospodarstvo – zaključci Vijeća.

¹¹ NAT/722-EESC-2018-00464.

parlamenta, poslovne zajednice i građana. Akcijski plan pridonio je i postupnom ostvarivanju Programa održivog razvoja do 2030.¹²

U ovom se izvješću iznose glavni rezultati provedbe akcijskog plana. Opisuju se i izazovi na koje ćemo nailaziti pri oblikovanju svojega gospodarstva i daljnjem stjecanju konkurentske prednosti kako bismo utrli put prema klimatski neutralnom gospodarstvu u kojemu će pritisak na prirodne i slatkovodne resurse i ekosustave biti sveden na minimum. Izvješće je sastavljeno kao odgovor na zahtjev Vijeća¹³ da se podnese „godišnje ažurirano pisano izvješće o napretku provedbe akcijskog plana”, a taj je zahtjev podržao i Europski parlament¹⁴. Potpuni pregled trenutačnog stanja provedbe akcijskog plana iznesen je u popratnom radnom dokumentu službi Komisije (SWD)¹⁵.

2 IZGRADNJA KRUŽNOG GOSPODARSTVA

2.1 Dizajn i proizvodni postupci u kružnom gospodarstvu

Životni ciklus proizvoda počinje njegovim dizajnom, koji je ključan za postizanje kružnosti. Provedbom Plana rada za ekološki dizajn 2016.–2019.¹⁶ Komisija dodatno promiče **kružni dizajn proizvoda** i ciljeve povećanja energetske učinkovitosti.

- Mjere u pogledu ekološkog dizajna i označivanja energetske učinkovitosti više proizvoda sada uključuju pravila o zahtjevima za učinkovitost materijala, kao što su dostupnost rezervnih dijelova, jednostavnost popravka i lakše zbrinjavanje proizvoda na kraju njihova životnog vijeka.
- Komisija je europskim organizacijama za normizaciju¹⁷ povjerila zadaću izrade horizontalnih kriterija za mjerenje trajnosti, mogućnosti ponovne uporabe, mogućnosti popravka, mogućnosti recikliranja i prisutnosti kritičnih sirovina. Ti bi se kriteriji trebali primjenjivati u postojećim i budućim normama.

Kružnim dizajnom proizvoda i usluga može se smanjiti iskorištavanje resursa te poticati kasnija ponovna uporaba, oporaba i mogućnost recikliranja materijala. Pitanje učinkovitog iskorištavanja resursa već se rješava u okviru različitih politika EU-a: osim Direktive o ekološkom dizajnu i Uredbe o označivanju energetske učinkovitosti te politike uključuju i dobrovoljne instrumente, kao što su kriteriji za dodjelu znaka za okoliš EU-a ili za zelenu javnu nabavu. U radnom dokumentu službi Komisije o politikama povezanim s proizvodima¹⁸, koji je objavljen uz ovo izvješće, ispituju se mogućnosti da se bolje predstave razni postojeći instrumenti politika o proizvodima na razini EU-a i njihov doprinos kružnom gospodarstvu. Pritom se razmatra da se politika o ekološkom dizajnu, koja je bila vrlo uspješna za proizvode povezane s energijom, proširi na skupine proizvoda koje nisu povezane s energijom te da se dodatno podupre sektor popravaka u EU-u. U dokumentu se analiziraju i

¹²Npr. ciljevi održivog razvoja br. 2 (poticanje ponovne uporabe vode i organskih gnojiva, olakšavanje doniranja hrane), 3 (reduciranje mikroplastike), 8 i 9 (poticanje inovacija, zapošljavanja i stvaranja dodane vrijednosti), 12 (zalaganje za sprečavanje stvaranja otpada i odgovorno gospodarenje otpadom i kemikalijama, rješavanje problema rasipanja hrane i podupiranje zelene javne nabave), 13 (mogućnost iskorištavanja učinkovitosti materijala za smanjenje emisija CO₂), 14 (odlučne mjere protiv morskog smeća).

¹³ 10518/16 Zatvaranje kruga – akcijski plan EU-a za kružno gospodarstvo; 15159/17 Ekoinovacije: omogućivanje prijelaza na kružno gospodarstvo; 10447/18 – Ostvarivanje Akcijskog plana EU-a za kružno gospodarstvo.

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/103519/06%2007%20-%20Coordinators%20Results.pdf>

¹⁵ SWD(2019) 90.

¹⁶ COM(2016) 773 final.

¹⁷ Očekuje se da će se do ožujka 2020. objaviti 12 općih normi.

¹⁸ SWD(2019) 91.

eventualne mogućnosti u dodatnim sektorima, na primjer u sektoru ambalaže, tekstila i namještaja. Još se preispituju bitni zahtjevi za ambalažu kako bi se dizajn poboljšao u korist ponovne uporabe i visokokvalitetnog recikliranja ambalaže.

Kružna rješenja podrazumijevaju i prilagođavanje industrijskih postupaka. Komisija je aspekte kružnosti (potrošnja energije i uporaba materijala, sprečavanje stvaranja otpada, recikliranje i smanjenje opasnih kemikalija) predstavila u posebnim referentnim dokumentima o najboljim raspoloživim tehnikama¹⁹ u okviru Direktive o industrijskim emisijama²⁰, čime su oni postali referentne norme za države članice u postupku izdavanja dozvola za industrijska postrojenja. Osim toga, rezultat provjere prikladnosti sustava upravljanja okolišem i neovisnog ocjenjivanja (EMAS) potvrdio je njegov potencijal za poboljšanje okolišne učinkovitosti organizacija.

Mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) glavni su akteri prelaska na kružno gospodarstvo. Na raspolaganju su im savjeti Europske poduzetničke mreže²¹ i Europskog centra znanja o učinkovitom korištenju resursa²², koji im mogu poslužiti da učinkovitije iskoriste resurse i poboljšaju proizvodne postupke. Nadalje, Komisija je uspostavila posebnu paneuropsku mrežu za inovativne napredne proizvodne tehnologije i gradi bazu znanja kako bi se nadomjestile određene opasne tvari. MSP-ovima pomaže i pilot-program za provjeru ekoloških tehnologija (*Environmental Technology Verification*). Riječ je o programu koji inženjerima za razvoj tehnologija služi za provjeru utemeljenosti tvrdnji o učinkovitosti inovativnih tehnologija radi vjerodostojnosti na novim tržištima.

2.2 Jačanje uloge potrošača

Za prelazak na kružno gospodarstvo potreban je aktivan angažman građana kako bi se promijenili obrasci potrošnje. Stoga se u popratnom dokumentu o politikama povezanim s proizvodima razrađuje strateški pristup za povećanje djelotvornosti znaka za okoliš EU-a kako bi se potrošačima stavile na raspolaganje točne informacije o okolišu, u skladu s preporukama iz provjere prikladnosti²³. Taj dokument sadržava i detaljnu evaluaciju pilot-faze mjerenja ekološkog otiska.

Metode mjerenja ekološkog otiska proizvoda (*Product Environmental Footprint, PEF*) i ekološkog otiska organizacija (*Organisation Environmental Footprint, OEF*), koje je razvila Komisija, omogućuju poduzećima da **iznose pouzdane, ponovljive i usporedive tvrdnje o prihvatljivosti proizvoda za okoliš**. Primjenom tih metoda može se utvrditi gdje su kritične ekološke točke i pomoći poduzećima da ekologiziraju svoj lanac opskrbe te povećaju održivost i kružnost. Osim toga, potrošači će na temelju pouzdanih informacija moći donositi utemeljene odluke.

Približno 300 poduzeća iz 27 različitih sektora²⁴ i više od 2 000 dionika pet je godina radilo na ispitivanju tih metoda, koje smatraju najboljom praksom za procjenu životnog ciklusa.

¹⁹ Zajednički sustavi obrade otpadnih voda i plinova te upravljanja njima u kemijskom sektoru (6/2016), Intenzivni uzgoj peradi ili svinja (7/2017), Veliki uređaji za loženje (7/2017), Proizvodnja baznih organskih kemikalija (12/2017) i Obrada otpada (8/2018).

²⁰ Direktiva 2010/75/EU.

²¹ <https://een.ec.europa.eu/>

²² www.resource-efficient.eu

²³ COM(2017) 355 final.

²⁴ Iz aspekta potrošnje to su približno dvije trećine europskog tržišta.

Informacije o trajnosti i mogućnosti popravka proizvoda²⁵ mogu pridonijeti tome da se potrošači pri kupnji češće odlučuju za održivije proizvode. Na temelju pozitivnog iskustva stečenog provedbom Uredbe o označivanju energetske učinkovitosti Komisija razvija sustav bodovanja mogućnosti popravka proizvoda. Osim toga, kako bi se potrošače zaštitilo od neispravnih proizvoda, prijedlogom²⁶ o određenim aspektima ugovora o prodaji robe, koji je upravo u završnoj fazi zakonodavnog postupka, produljuje se razdoblje prebacivanja tereta dokazivanja, što će potrošačima pomoći da ostvare svoja prava u skladu s pravnim jamstvom²⁷.

Komisija je osim toga predložila da se ojača zaštita potrošača od lažnih tvrdnji o prihvatljivosti proizvoda za okoliš i od prakse preranog zastarijevanja²⁸ tako da se pojedincima i skupinama ponude bolje mogućnosti pravne zaštite od nepoštenih poslovnih praksi²⁹. Time se nadopunjuju informacije iz revidiranih smjernica za primjenu i provedbu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi³⁰.

Kako bi iskoristila potencijal javnih tijela za poticanje razvoja tržišta kružnih proizvoda i usluga, Komisija je donijela nove i revidirane kriterije EU-a za zelenu javnu nabavu koji uključuju aspekte kružnog gospodarstva te potiče njihovu primjenu putem smjernica³¹ i osposobljavanja. Komisija svojim načinom javne nabave daje primjer drugima. Službe Komisije u Bruxellesu primijenile su kriterije za zelenu javnu nabavu pri sklapanju 93 % svih svojih ugovora, čija vrijednost prelazi 60 000 EUR³².

2.3 Pretvaranje otpada u resurse

Kvalitetni i učinkoviti sustavi gospodarenja otpadom temeljni su elementi kružnog gospodarstva. Kako bi se modernizirali sustavi gospodarenja otpadom u Uniji i konsolidirao europski model kao jedan od najučinkovitijih na svijetu, u srpnju 2018. stupio je na snagu **revidirani zakonodavni okvir za otpad**³³. On obuhvaća:

- nove ambiciozne, a ipak realistične stope recikliranja³⁴,
- pojednostavnjene i usklađene definicije i metode izračuna te jasniji pravni status recikliranih materijala i nusproizvoda,
- stroža pravila i nove obveze odvojenog prikupljanja otpada (biootpad, tekstil i opasni otpad iz kućanstava, građevinski otpad i otpad od rušenja),

²⁵ Europska komisija, *Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy*, listopad 2018.

²⁶ COM(2017) 637 final – 2015/0288 (COD), politički dogovor postignut 29. siječnja 2019. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_hr.htm

²⁷ Prvi prijedlog predstavljen je u prosincu 2015. te izmijenjen 2017. kako bi se njegovo područje primjene proširilo na prodaju izvan interneta.

²⁸ Daljnja saznanja o prirodi prakse preranog zastarijevanja i o tome kako je otkloniti prikupljat će se u okviru Obzora 2020. tijekom četverogodišnjeg neovisnog programa ispitivanja koji će trajati do 2023.

²⁹ Revizija Uredbe o suradnji u zaštiti potrošača i zakonodavnih prijedloga na temelju novih pogodnosti za potrošače.

³⁰ Direktiva 2005/29/EZ.

³¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs_en.htm

³² http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007_ES%202018_Consolidated%20Volume.pdf

³³ SL L 150, 14.6.2018., str. 93., 100., 109., 141., Direktiva 2008/98/EZ o otpadu, Direktiva 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, Direktiva 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, Direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, Direktiva 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima, Direktiva 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (OEEO).

³⁴ U skladu s revidiranim zakonodavstvom o otpadu do 2030. trebalo bi reciklirati 70 % cjelokupnog ambalažnog otpada, a do 2035. 65 % komunalnog otpada, dok se postotak odlaganja komunalnog otpada na odlagališta treba smanjiti na 10 %. Grčkoj, Hrvatskoj, Cipru, Latviji, Litvi, Mađarskoj, Malti, Rumunjskoj, Slovačkoj i Bugarskoj odobrava se produljenje roka za pet godina.

- minimalne zahtjeve za proširenu odgovornost proizvođača,
- strože mjere za sprečavanje stvaranja otpada i gospodarenje otpadom, uključujući morsko smeće, otpad od hrane i proizvode koji sadržavaju kritične sirovine.

Komisija podupire države članice i surađuje s njima u provedbi zakonodavstva o otpadu³⁵ kako bi povećala vidljivost i poboljšala razumijevanje mogućnosti kružnog gospodarstva u onima koje imaju najviše poteškoća u ostvarivanju svojih ciljeva u pogledu recikliranja. Tijekom ciljanih posjeta zemljama pod vodstvom povjerenika stručnjaci iz različitih država članica razmijenit će iskustva i savjete o tome kako najbolje postići ciljeve politika o otpadu.

Komisija je pojasnila odnos i važnost različitih postupaka proizvodnje energije iz otpada³⁶ u namjeri da spriječi nepotrebn gubitak vrijednih resursa koji nastaje odlaganjem na odlagališta i spaljivanjem. Osim toga, države članice se potiče da utvrde koje su tehnologije uporabe učinkovite u smislu potrošnje energije i materijala, da bolje iskoriste ekonomske instrumente i poboljšaju planiranje kako bi se izbjegla prekapacitiranost za spaljivanje.

Za veći pomak prema kružnom gospodarstvu ključno je da gospodarenje otpadom u EU-u i izvan njega bude prihvatljivo za okoliš. Veća jasnoća Carinskog zakonika EU-a³⁷ pomogla je subjektima koji rade s otpadom i carinskim službenicima da lakše prepoznaju tokove otpada. Poboljšana razmjena elektroničkih podataka pridonijela je i boljoj provedbi Uredbe o pošiljkama otpada³⁸. Naposljetku, predložene obveze odvojenog prikupljanja otpada s brodova koji pristaju u luke EU-a pridonose boljem gospodarenju otpadom³⁹.

2.4 Oporabljeni materijali – zatvaranje kruga

Novom **Uredbom o gnojidbenim proizvodima**⁴⁰, koja je u završnoj fazi zakonodavnog postupka, uvode se usklađena pravila za organska gnojiva proizvedena iz sekundarnih sirovina, kao što su poljoprivredni nusproizvodi i oporabljeni biootpad. Nova uredba:

- znatno smanjuje prepreke za ulazak na tržište održivijih proizvoda kružnog gospodarstva,
- uključuje nove granične vrijednosti opasnih tvari u svim gnojivima, uključujući one iz neprerađenih sirovina, čime se smanjuje rizik od ciklusa materijala u kojima određeni toksični elementi dosežu opasne koncentracije,
- uključuje kriterije za ukidanje statusa otpada i time pridonosi boljoj povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu, a ulagačima pruža veću pravnu sigurnost.

Povećanje uporabe sekundarnih sirovina jedan je od ciljeva akcijskog plana za kružno gospodarstvo. Kako bi se taj cilj ostvario, potrebno je razumjeti glavne poteškoće s kojima se suočavaju subjekti na tržištu, a jedinstveno tržište treba bi biti snažno i učinkovito⁴¹. U informacijskom sustavu o sirovinama⁴², koji je uveden 2017., utvrđuje se koje su informacije

³⁵ Izvješće o ranom upozoravanju, COM(2018) 656 final.

³⁶ COM(2017) 34 final, Uloga proizvodnje energije iz otpada u kružnom gospodarstvu.

³⁷ Uredba 952/2013.

³⁸ Uredba 1013/2006.

³⁹ COM(2018) 033 – 2018/012 (COD), politički dogovor postignut 12. prosinca 2018., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_hr.htm

⁴⁰ COM(2016) 157, 2016/0084 (COD), politički dogovor postignut 12. prosinca 2018., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6161_en.htm

⁴¹ COM(2018) 772.

⁴² <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

potrebne strateškim industrijskim sektorima, s težištem na praćenju recikliranja relevantnih materijala i dostupnosti podataka u ključnim sektorima⁴³.

Komunikacija o povezanosti zakonodavstva o kemikalijama, proizvodima i otpadu⁴⁴ bila je povod za opsežnu raspravu o tome kako ukloniti četiri glavne prepreke za sigurnu uporabu sekundarnih sirovina. Preliminarna analiza rezultata savjetovanja⁴⁵ potvrđuje da među dionicima postoji konsenzus o važnosti uočenih problema. Pokazuje da svakako podržavaju sljedivost tvari i protok informacija, bolju provedbu i primjenu ostalih mjera za osiguravanje ravnopravnih uvjeta za subjekte u EU-u i izvan njega, bolju usklađenost i uzajamno priznavanje kriterija za ukidanje statusa otpada te jačanje aspekata kružnog gospodarstva u instrumentima kao što je Direktiva o ekološkom dizajnu. Osim toga, započeta je izrada triju studija o različitim aspektima povezanosti iz kojih će se 2019. i početkom 2020. dobiti još važnih informacija.

Kako bi se unaprijedile tehnike rastavljanja i dekontaminacije koje olakšavaju uporabu otpada, ključno je imati pristup informacijama o prisutnosti i sastavu opasnih tvari u tokovima otpada. Europska agencija za kemikalije priprema bazu podataka za prikupljanje informacija i novih saznanja o zabrinjavajućim tvarima u proizvodima te u proizvodima nakon što postanu otpad. Nadalje, na platformi EU-a □s informacijama za poduzeća za reciklažu (*Information for Recyclers*)⁴⁶ prikupljaju se i dijele informacije o pripremi za ponovnu uporabu i obradu nove opreme koja je prvi put stavljena na tržište Unije.

Informacije o sastavu otpada mogu poslužiti i za omogućavanje učinkovite uporabe kritičnih sirovina. U Komisijinu Izvješću o kritičnim sirovinama i kružnom gospodarstvu⁴⁷ navode se glavne mjere potrebne za ostvarivanje tih potencijalnih koristi, to jest vađenje glavnih komponenti iz proizvoda na kraju životnog vijeka, poboljšanje upravljanja podacima o rudnom otpadu i mobilizacija financijskih sredstava. Međutim, iz izvješća proizlazi i da ima još mnogo neiskorištenih mogućnosti da se recikliranje poboljša i da kritične sirovine ostanu u Europi.

Kako bi pomogla izgraditi povjerenje u sekundarne sirovine, Komisija je zajedno s europskim organizacijama za normizaciju započela postupak normizacije te kao prvi korak pokrenula sveobuhvatnu analizu povezanih aktivnosti normizacije. Organizacije za normizaciju rade i na mogućim normama za visokokvalitetno recikliranje ključnih sirovina iz otpadnih baterija, otpadne električne i elektroničke opreme i drugih složenih proizvoda na kraju životnog vijeka, uz učinkovitu uporabu materijala.

Akcijskim planom nastoji se potaknuti i tržište ponovne uporabe vode kako bi se riješio problem nestašice vode u EU-u. Komisija je predložila posebno zakonodavstvo kojim će se postaviti minimalni zahtjevi za ponovnu uporabu vode u poljoprivrednom navodnjavanju⁴⁸. Nadalje, postupci ponovne uporabe vode uključeni su u planiranje potrošnje vode i gospodarenje vodama⁴⁹, odnosno u preispitivanje relevantnih referentnih dokumenata o najboljim raspoloživim tehnikama.

⁴³ <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/?page=contributions-of-h2020-projects-236032>

⁴⁴ COM(2018) 32.

⁴⁵ Javno savjetovanje završilo je u listopadu 2018., a prikupljeno je 460 odgovora. Sažeto izvješće o njegovim rezultatima bit će dovršeno 2019.

⁴⁶ <https://i4r-platform.eu/>

⁴⁷ SWD(2018) 36 final.

⁴⁸ COM(2018) 337 final – 2018/0169 (COD).

⁴⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf

2.5 Sustavan pristup: strategija EU-a za plastiku u kružnom gospodarstvu

Strategija EU-a za plastiku u kružnom gospodarstvu⁵⁰ prvi je okvir politike na razini EU-a s pristupom za integriranje dizajna, uporabe, ponovne uporabe i recikliranja u vrijednosne lance plastike koji se temelji na **životnom ciklusu svojstvenom određenom materijalu**. Stoga je ona čimbenik koji pospješuje djelovanje. Strategija sadržava jasnu viziju i kvantificirane ciljeve na razini EU-a u skladu s kojima će se, među ostalim, sva plastična ambalaža stavljena na tržište EU-a moći do 2030. ponovno upotrijebiti ili reciklirati.

U strategiji se utvrđuje i koje ključne mjere **omogućuju angažman više dionika** i suradnju duž vrijednosnog lanca. Na primjer, poziv Komisije dionicima da dobrovoljno preuzmu obveze bio je snažan poticaj industriji da u proizvodima više iskorištava recikliranu plastiku. Međutim, kako je utvrđeno u popratnom dokumentu u kojem se te obveze procjenjuju⁵¹, treba uložiti više truda da se ostvari cilj strategije, naime da se do 2025. za dobivanje novih proizvoda iskoristi 10 milijuna tona reciklirane plastike. Premda će se taj cilj ostvariti ako dobavljači reciklirane plastike ispune preuzete obveze, potražnja za recikliranom plastikom na temelju obveza koje je preuzela industrija u razdoblju do 2025. iznosit će otprilike 6,2 milijuna tona godišnje. Nedavno osnovan Savez za kružno gospodarstvo u području plastike⁵² pružit će poslovnim subjektima pomoć u poduzimanju sljedećih koraka kako bi se prevladao taj nesrazmjer i lakše postigao prethodno navedeni cilj u skladu sa strategijom za poboljšanje kvalitete i ekonomičnosti recikliranja plastike u Europi.

Već su određene ključne etape na putu prema kvalitetnijem recikliranju plastike. One uključuju novi cilj da se 2030. reciklira 55 % plastične ambalaže, obveze odvojenog prikupljanja otpada i poboljšanja sustavâ proširene odgovornosti proizvođača. Očekuje se da će ta poboljšanja olakšati dizajniranje za recikliranje kroz „ekomodulaciju” naknada proizvođača. Buduća poboljšanja temeljit će se na preispitivanju bitnih zahtjeva za ambalažu, koje se planira provesti krajem 2020.

Strategija stvara **sinergije između gospodarskih ciljeva i ciljeva zaštite okoliša**. Budući da je dokazan potencijalni rizik onečišćenja mikroplastikom za zdravlje i okoliš, opravdano je ograničiti uporabu namjerno dodane mikroplastike i prikupiti informacije o mjerenju i označivanju u slučaju nehotičnog ispuštanja mikroplastike. Komisija predano radi i na izradi okvira za biorazgradivost plastike kako bi se razvoj i uporaba takvih plastičnih proizvoda stimulirali samo kad je to povoljno za okoliš, ne utječe na rad sustavâ gospodarenja otpadom niti ugrožava sigurnost hrane. S tim povezane mjere uključuju informiranje o postupanju s tim proizvodima na kraju njihova životnog vijeka (npr. obilježavanje plastičnih vrećica koje se mogu kompostirati kod kuće). U nedavno objavljenom izvješću o kružnom gospodarstvu u području plastike⁵³ istražuju se i daljnje sinergije politika, posebno u kombinaciji s potrebama za istraživanjima.

Strategija **potiče promjene i izvan granica Europe**. Predvodnička uloga EU-a na bilateralnim i multilateralnim forumima, koja se temelji na reprezentativnim mjerama, posebno u pogledu plastike za jednokratnu upotrebu, bila je ključna za nastavak međunarodnog djelovanja u području plastike, što pokazuju inicijative poput Globalne platforme za borbu protiv plastike u okviru Programa Ujedinjenih naroda za okoliš i budućeg

⁵⁰ COM(2018) 28.

⁵¹ SWD(2019) 92.

⁵² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6728_en.htm

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions_en

Međunarodnog partnerstva za borbu protiv plastičnog otpada u kontekstu Bazelske konvencije. Istodobno, EU podupire zemlje u razvoju u njihovim nastojanjima da riješe problem onečišćenja plastikom.

Zahvaljujući pravilima za predmete od **plastike za jednokratnu uporabu** i ribolovnoj opremi⁵⁴, koja se odnose na deset predmeta koji se najčešće nalaze na plažama EU-a, **lučkim uređajima za prihvat** i prijedlozima Komisije o **kontroli ribarstva**⁵⁵ EU je predvodnik u svjetskoj borbi protiv smeća u moru, koje je za građane EU-a jedan od glavnih razloga za zabrinutost kad je riječ o onečišćenju plastikom. Ta pravila poduzećima u EU-u omogućuju da u proizvode, materijale, tehnologije i poslovne modele uvedu inovacije pri kojima se vodi računa o ponašanju potrošača i drugim raspoloživim mogućnostima.

Ti skupovi prilagođenih mjera, koji su u završnoj fazi zakonodavnog postupka, uključuju:

- zabranu proizvoda od plastike za jednokratnu uporabu⁵⁶ i oksorazgradive plastike,
- mjere za smanjenje uporabe plastičnih posuda za hranu i čaša za napitke te posebno obilježavanje i označivanje određenih proizvoda⁵⁷,
- ostvarivanje cilja od 30 % udjela reciklirane plastike u bocama za piće od 2030. i 25 % udjela u PET bocama od 2025. te ostvarivanje cilja od 90 % odvojenog prikupljanja plastičnih boca do 2029. i uvođenje zahtjeva za dizajn boca na način da na njih budu spojeni čepovi,
- sustave proširene odgovornosti proizvođača koji pokrivaju trošak čišćenja smeća, a primjenjuju se na proizvode kao što su duhanski filtri i ribolovna oprema,
- mjere za smanjenje količine plastičnog smeća s brodova, kao što je uvođenje paušalne naknade za brodski otpad,
- dorađene obveze izvješćivanja o izgubljenoj ribolovnoj opremi i obveze obilježavanja i kontrole ribolovne opreme za rekreacijski ribolov.

3 UBRZAVANJE PRELASKA

3.1 Inovacije i ulaganja

Kako bi se ubrzao prelazak na kružno gospodarstvo, potrebno je ulagati⁵⁸ u inovacije i osigurati potporu za prilagodbu industrijske baze. Komisija je za razdoblje 2016.–2020. intenzivnije radila u oba područja te je namijenila javna sredstva za financiranje prelaska na kružno gospodarstvo u **ukupnom iznosu većem od 10 milijardi EUR**. Taj iznos uključuje:

- 1,4 milijarde EUR iz programa Obzor 2020. do 2018. (za područja kao što su održiva prerađivačka industrija, gospodarenje otpadom i resursima, proizvodni sustavi ustrojeni po načelu zatvorenog kruga ili kružno biogospodarstvo), a od tog se iznosa

⁵⁴ COM(2018) 340 final – 2018/0172 (COD), preliminarni politički dogovor postignut je 19. prosinca 2018.: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_hr.htm

⁵⁵ COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD).

⁵⁶ Plastični pribor za jelo, tanjuri, štapići za miješanje pića, držači za balone, slamke, posude za hranu i piće, čaše za napitke od ekspaniranog polistirena, plastični štapići za uši.

⁵⁷ Higijenski proizvodi, vlažne maramice, čaše za napitke i duhanski proizvodi s filtrima.

⁵⁸ Kako se navodi u izvješću pod nazivom *Achieving Growth Within* (SYSTEMIQ u suradnji sa Zakladom Ellen MacArthur), procjenjuje se da će manjak ulaganja do 2025. iznositi 320 milijardi EUR.

350 milijuna EUR dodjeljuje za kružna rješenja u području plastike. Komisija je objavila popis⁵⁹ projekata važnih za kružno gospodarstvo koji su u razdoblju od 2016. do 2018. financirani u okviru programa Obzor 2020.,

- najmanje 7,1 milijardu EUR iz programa kohezijske politike (1,8 milijardi EUR za uvođenje ekološki inovativnih tehnologija u MSP-ovima te 5,3 milijarde EUR za potporu provedbi zakonodavstva EU-a o otpadu), a dostupna je i znatna potpora u okviru pametne specijalizacije za tržišno orijentirane inovacije i njihovu primjenu,
- 2,1 milijardu EUR od financijskih mehanizama kao što su Europski fond za strateška ulaganja i InnovFin,
- najmanje 100 milijuna EUR uloženi kroz program LIFE u više od 80 projekata koji pridonose kružnom gospodarstvu.

Kako bi se potaknula daljnja ulaganja, u okviru Platforme za financiranje kružnoga gospodarstva izrađene su preporuke⁶⁰ za poboljšanje profitabilnosti projekata za kružno gospodarstvo, koordinaciju aktivnosti financiranja i razmjenu dobre prakse⁶¹. Platforma će surađivati s Europskom investicijskom bankom radi pružanja financijske pomoći i iskorištavanja sinergija s akcijskim planom o financiranju održivog rasta⁶².

Osim financiranja prelaska Komisija je pristupila i uklanjanju regulatornih prepreka razvoju inovacija u kružnom gospodarstvu tako što je 2016. pokrenula dva pilot-sporazuma o inovacijama⁶³. Na temelju iskustva s ta dva pilot-sporazuma Komisija sada želi taj pristup ispitati u drugim sektorima.

Postizanje kružnog gospodarstva trebalo bi ostati među glavnim nositeljima kohezijske politike u programskom razdoblju 2021.–2027. Komisija u svojem prijedlogu o novom Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu⁶⁴ kružno gospodarstvo postavlja kao prioritet u zalaganju EU-a za zeleniju i pametniju Europu te u skladu s hijerarhijom otpada isključuje ulaganja u odlagališta i postrojenja za obradu preostalog otpada.

3.2 Velik angažman dionika

Angažman dionika ključan je za prelazak na kružno gospodarstvo. Zahvaljujući sustavnom pristupu iz akcijskog plana javna tijela, gospodarski subjekti i civilno društvo dobivaju okvir prema kojem se mogu orijentirati radi poticanja partnerstava među svim sektorima i duž vrijednosnih lanaca.

Mjere EU-a potaknule su rasprave o kružnom gospodarstvu u državama članicama, a većina ih je donijela ili donosi vlastite strategije za prelazak na kružno gospodarstvo. Ti se okviri često preuzimaju na regionalnoj i lokalnoj razini pa se tako kružno gospodarstvo približava građanima i poslovnim subjektima. Uloga Komisije u promicanju tog sustavnog pristupa i uvrštavanju kružnog gospodarstva u europske i međunarodne programe priznata je i na

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=output&pubs=thematic>

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy_en

⁶¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3517>

⁶² COM(2018) 97.

⁶³ Ta dva sporazuma odnose se na anaerobnu membransku tehnologiju za ponovnu uporabu otpadnih voda u poljoprivredi te na ponovnu uporabu pogonskih baterija na kraju životnog vijeka kao stacionarnih sustava za skladištenje energije. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_en

⁶⁴ COM(2018) 372 final – 2018/0197 (COD).

Svjetskom gospodarskom forumu 2019., kad je Komisija u kategoriji javnog sektora primila nagradu Circulars za rad u području kružnog gospodarstva⁶⁵.

Europska platforma dionika kružnog gospodarstva okuplja brojne mreže i inicijative u području kružnog gospodarstva. Ona služi kao multiplikator dobre prakse iz javnog i privatnog sektora. U prvoj godini rada platforme⁶⁶ prikupljeno je i prošireno više od 300 primjera najbolje prakse, strategija i izvješća.

Dionici potiču prelazak na kružno gospodarstvo u različitim sektorima. Na primjer, zahvaljujući angažmanu dionika iz industrije doneseni su protokol i smjernice EU-a za gospodarenje građevinskim otpadom i otpadom od rušenja⁶⁷, a konačni je cilj jačanje povjerenja u postupak gospodarenja otpadom i u kvalitetu recikliranih materijala u tom sektoru. Osim toga, poslovni subjekti obvezali su se poboljšati učinkovitost resursa u zgradama te u više od 130 projekata u cijeloj Europi ispituju alat Level(s)⁶⁸, prvi okvir pokazatelja za mjerenje održivosti u sektoru.

Slično tome, ključni akteri iz javnog i privatnog sektora u vrijednosnom lancu prehrambenih proizvoda surađuju u okviru Platforme EU-a o gubitku i rasipanju hrane kako bi ubrzali napredak EU-a prema ostvarenju cilja održivog razvoja da se do 2030. prepolovi rasipanje hrane po glavi stanovnika. Zahvaljujući toj platformi Komisija je ostvarila važan napredak u provedbi mjera za sprečavanje rasipanja hrane, a među njima su i smjernice za olakšavanje doniranja hrane, izrada metodologije za mjerenje rasipanja hrane i poboljšanje prakse u označivanju datuma.

Dionici podupiru prelazak na kružno gospodarstvo i izvan granica Europe. Europska poduzeća redovito sudjeluju u zajedničkim misijama za kružno gospodarstvo⁶⁹, čime se ostvaruje bolja povezanost europskih institucija, nevladinih organizacija, poduzeća i relevantnih dionika u trećim zemljama.

4 NERIJEŠENA PITANJA

Kružno gospodarstvo sada je velik globalni trend koji se ne može zaustaviti. No još je mnogo toga potrebno kako bi se intenziviralo djelovanje na razini EU-a i u svijetu, kako bi se potpuno zatvorio krug i iskoristila prednost koju to donosi poslovnim subjektima u EU-u u odnosu na konkurenciju. Iz kontakata s dionicima proizlazi prijedlog da se istraže područja koja nisu obuhvaćena akcijskom planom kako bi se dovršio program za kružno gospodarstvo.

Ako EU želi zadržati vodstvo u koncipiranju i proizvodnji kružnih proizvoda i usluga te u jačanju uloge potrošača kako bi se lakše odlučivali na održiviji način života, bit će potrebne nove mjere. Kao što je predloženo u Dokumentu za razmatranje „Prema održivoj Europi do 2030.”⁷⁰, kružno gospodarstvo trebalo bi biti okosnica industrijske strategije EU-a, čime bi se omogućila kružnost u novim područjima i sektorima, ocjenjivanje proizvoda tijekom njihova životnog ciklusa trebalo bi postati norma, a okvir za ekološki dizajn trebalo bi što više proširiti. Rad koji je započeo u području kemikalija, netoksičnog okoliša, ekoloških oznaka i ekoloških inovacija, kritičnih sirovina i gnojiva potrebno je ubrzati ako EU želi iskoristiti sve prednosti prelaska na kružno gospodarstvo. Slično tome, trebalo bi ojačati ulogu potrošača

⁶⁵ <https://thecirculars.org/our-finalists>

⁶⁶ https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp_annual_report_2018.pdf

⁶⁷ https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0_en

⁶⁸ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

⁶⁹ Misije za kružno gospodarstvo u Čileu i Kini (2016.), Južnoj Africi i Kolumbiji (2017.), Japanu, Indoneziji i Indiji (2018.).

⁷⁰ COM(2019) 22.

kako bi donosili utemeljene odluke, a javni bi sektor pri javnoj nabavi trebao još više voditi računa o održivosti.

Uz potporu Komisije države članice – posebno u regijama za koje postoji opasnost da neće ostvariti ciljeve u pogledu recikliranja do 2020. ili koje nailaze na posebne poteškoće⁷¹ – i poduzeća morat će se više založiti za provedbu revidiranog zakonodavstva o otpadu i razvoj tržišta sekundarnih sirovina. Cilj je osigurati da materijali koji se vraćaju u gospodarstvo budu isplativi i sigurni za građane i okoliš.

EU bi trebao i dalje podupirati istraživanja, inovacije i ulaganja u prioritetne sektore navedene⁷² u akcijskom planu. Cjelovit pristup po uzoru na Europsku strategiju za plastiku u kružnom gospodarstvu mogao bi pomoći i mnogim drugim sektorima s velikim utjecajem na okoliš i potencijalom za uvođenje kružnih rješenja, kao što su sektor informatičkih tehnologija, elektronike, mobilnosti, izgrađenog okoliša, rudarstva, namještaja, hrane i pića ili tekstila. Ni u jednom od njih još nije iskorišten potencijal jedinstvenog tržišta EU-a⁷³.

Provedba nedavno ažurirane Strategije za biogospodarstvo⁷⁴ i revidiranog okvira za energiju iz obnovljivih izvora⁷⁵ bit će daljnji koraci prema kružnoj uporabi bioloških resursa, poštovanju ekoloških ograničenja i zaustavljanju gubitka biološke raznolikosti.

Kako je navedeno u strateškoj dugoročnoj viziji za prosperitetno, moderno, konkurentno i klimatski neutralno gospodarstvo do 2050.⁷⁶, prelasku na kružno gospodarstvo trebalo bi se težiti paralelno s prelaskom na klimatski neutralno gospodarstvo na temelju snažne ambicije industrijskih dionika i iskorištavanjem prednosti predvodnika na tržištu koju poslovni subjekti EU-a uživaju u tim područjima⁷⁷. Novi kružni poslovni modeli, recikliranje, energetska učinkovitost i učinkovitost materijala te novi obrasci potrošnje imaju znatan potencijal za smanjivanje emisija stakleničkih plinova u cijelom svijetu. Promicanjem tog zajedničkog pristupa u poduzećima (uključujući MSP-ove) i u zajednicama mogu se istodobno smanjiti troškovi proizvodnje i poduprijeti novi oblici poslovne suradnje kao što je industrijska simbioza. Nadalje, kružnost i održivost nabave, uporabe i obrade sirovina (posebno onih kritičnih) bit će presudni za osiguravanje potrebne sigurnosti zaliha, podjednakih mogućnosti tržišnog natjecanja s konkurentima iz industrije i vodećeg položaja EU-a u svijetu u stvaranju ključnih razvojnih i niskougljičnih tehnologija.

Umjetna inteligencija i digitalizacija⁷⁸ imaju potencijala za optimizaciju uporabe energije i resursa te za osiguravanje dostupnosti informacija koje mogu poslužiti usvajanju kružnih poslovnih modela i donošenju odgovornih odluka o potrošnji. Međutim, kružno digitalno gospodarstvo mora imati pozitivan neto učinak na resurse i ponuditi rješenja za velike izazove, uključujući rizik od poticanja neodrživih obrazaca potrošnje, skraćivanje trajnosti pametnih proizvoda i ugrožavanje sigurnosti osjetljivih poslovnih podataka.

Prelazak na kružno gospodarstvo prije svega jača socijalnu i teritorijalnu koheziju i pogoduje uravnoteženoj raspodjeli radnih mjesta u skladu sa zdravstvenim i sigurnosnim standardima,

⁷¹ Kako bi se ubrzao razvoj kružnog gospodarstva, posebna bi se pozornost trebala posvetiti regijama kao što su otoci ili najudaljenije regije EU-a zbog čijih se posebnih karakteristika javljaju znatne poteškoće povezane s okolišem i resursima, primjerice u području gospodarenja otpadom.

⁷² Plastika, otpad od hrane, kritične sirovine, građevinski otpad i otpad od rušenja te biomasa i bioproizvodi.

⁷³ COM(2018) 772.

⁷⁴ COM(2018) 673 final.

⁷⁵ Direktiva 2018/2001 o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82.).

⁷⁶ COM(2018) 773 final.

⁷⁷ COM(2017) 479 final, Ulaganje u pametnu, inovativnu i održivu industriju – Obnovljena strategija industrijske politike EU-a.

⁷⁸ COM(2015) 192 final, Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu.

što omogućuje pravedan i održiv rast.

5 ZAKLJUČCI

Provedbom akcijskog plana za kružno gospodarstvo ubrzao se prelazak na kružno gospodarstvo u Europi. Snažnija, zajednička vizija kružnog gospodarstva ujedno pridonosi modernizaciji industrijske baze EU-a kako bi se osigurala njegova prednost u odnosu na konkurenciju u svijetu te očuvao i obnovio njegov prirodni kapital.

Ti elementi i uspješne mjere iz akcijskog plana navedene u ovom izvješću mogu pomoći pri usmjeravanju budućeg rada europskih institucija, država članica, poduzeća i socijalnih partnera.