



Bruselj, 4.3.2019
COM(2019) 190 final

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

o izvajanju akcijskega načrta za krožno gospodarstvo

{SWD(2019) 90 final}

1 Uvod

Komisija je decembra 2015 sprejela akcijski načrt za krožno gospodarstvo¹, da bi znova spodbudila delovna mesta, rast in naložbe ter razvila ogljično nevtralno in konkurenčno gospodarstvo, učinkovito z viri. Zdaj je 54 ukrepov iz akcijskega načrta končanih ali se izvajajo, vendar se bo delo v zvezi z nekaterimi od njih nadaljevalo po letu 2019.

Okvir EU za spremljanje krožnega gospodarstva² kaže, da je prehod prispeval k temu, da se v EU znova ustvarjajo delovna mesta. Leta 2016 je bilo v sektorjih, pomembnih za krožno gospodarstvo, zaposlenih več kot štiri milijone delavcev³, kar je 6 % več kot leta 2012. V prihodnjih letih bodo zagotovo ustvarjena dodatna delovna mesta, da bi se izpolnilo povpraševanje, ki ga bodo predvidoma ustvarili popolnoma delujoči trgi sekundarnih surovin⁴.

Zaradi krožnosti so se v EU in zunaj nje pojavile nove poslovne priložnosti in novi poslovni modeli ter razvili novi trgi. Leta 2016 so dejavnosti krožnega gospodarstva, kot so popravila, ponovna uporaba ali recikliranje, ustvarile skoraj 147 milijard EUR dodane vrednosti ter obsegale približno 17,5 milijarde EUR naložb⁵.

V Evropi se je recikliranje komunalnih odpadkov v obdobju 2008–2016 povečalo, prispevek recikliranih materialov k splošnemu povpraševanju po materialih pa se nenehno izboljšuje. Vendar se z recikliranimi materiali v povprečju izpolni le manj kot 12 % povpraševanja po materialih v EU⁶. To je podobno kot v nedavnem poročilu deležnikov, ki nakazuje, da bi popolna krožnost zajela le 9 %⁷ svetovnega gospodarstva, tako da bi ostalo ogromno prostora za izboljšave.

Okvir EU za spremljanje krožnega gospodarstva, ki ga je Komisija predstavila leta 2018, vključuje deset ključnih kazalnikov, ki zajemajo vsako fazo življenjskega cikla izdelkov ter vidike konkurenčnosti. Vsi kazalniki se redno posodablajo in so na voljo na namenskem spletišču⁸.

Nekatere države članice so oblikovale dodatne nacionalne kazalnike krožnega gospodarstva in s tem dopolnile pregled, ki ga zagotavlja okvir EU. Tudi Evropski parlament⁹, Svet¹⁰ in Evropski ekonomsko-socialni odbor¹¹ so poudarili vlogo drugih kazalnikov pri zajemanju manjkajočih vidikov krožnega gospodarstva, kot sta ocenjevanje tokov materialov v industrijski simbiozi in obračunavanje naravnega kapitala.

Z akcijskim načrtom se je sploh prvič spodbudil sistemski pristop vzdolž celotnih vrednostnih verig. Komisija je z njim načela krožnosti vključila v proizvodnjo in potrošnjo plastike, upravljanje voda, prehranske sisteme in upravljanje posameznih tokov odpadkov. To je lahko storila zaradi odločne podpore in vključevanja držav članic, Evropskega parlamenta, poslovne

¹ COM(2015) 614 final.

² COM(2018) 29 final.

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

⁴ Evropska komisija, poročilo z naslovom „Impacts of circular economy policies on the labour market“ (Vplivi politik krožnega gospodarstva na trg dela), april 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“ (Poročilo o vrzeli v krožnosti), januar 2018.

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

⁹ Vprašanje za ustni odgovor O-000087/2018.

¹⁰ 10447/18 – sklepi Sveta Uresničevanje akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo.

¹¹ NAT/722-EESC-2018-00464.

skupnosti in državljanov. Poleg tega je načrt prispeval k prizadevanjem za uresničitev agende za trajnostni razvoj do leta 2030¹².

V tem poročilu so predstavljeni glavni rezultati izvajanja akcijskega načrta. Poleg tega so orisani prihodnji izzivi za oblikovanje našega gospodarstva in nadaljnje ustvarjanje konkurenčne prednosti ter postavitev temeljev za podnebno nevtralno gospodarstvo, v katerem je pritisk na naravne in sladkovodne vire ter ekosisteme čim manjši. Poročilo je bilo pripravljeno v odziv na zahtevo Sveta¹³, naj Komisija „letno predloži pisno poročilo o napredku, doseženem pri izvajanju akcijskega načrta,“ ki jo je izrazil tudi Evropski parlament¹⁴. Celotno stanje v zvezi z izvajanjem akcijskega načrta je predstavljeno v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije (SWD)¹⁵.

2 VZPOSTAVITEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA

2.1 Krožni postopki oblikovanja in proizvodnje

Oblikovanje je začetek življenjskega cikla izdelkov in ključno za zagotovitev krožnosti. Komisija je z izvajanjem delovnega načrta za okoljsko primerno zasnovo za obdobje 2016–2019¹⁶ dodatno spodbudila **krožno zasnovo izdelkov** in cilje energijske učinkovitosti.

- Ukrepi na področju okoljsko primerne zasnove in označevanja z energijskimi nalepkami za številne izdelke zdaj vključujejo pravila o zahtevah za učinkovito rabo materialov, kot so razpoložljivost nadomestnih delov, preprostost popravila ter olajševanje obravnavanja po koncu življenjske dobe.
- Komisija je evropske organizacije za standardizacijo¹⁷ pooblastila za razvoj horizontalnih meril za merjenje trajnosti, možnosti ponovne uporabe, popravljivosti, možnosti recikliranja in prisotnosti kritičnih surovin. Ta merila bi bilo treba uporabljati pri obstoječih in novih standardih.

S krožno oblikovanimi oziroma načrtovanimi izdelki in storitvami je mogoče čim bolj zmanjšati rabo virov ter spodbujati ponovno uporabo, predelavo in možnost recikliranja materialov v prihodnje. Učinkovita raba virov se že obravnava z različnimi politikami EU: te poleg direktive o okoljsko primerni zasnovi in uredbe o označevanju z energijskimi nalepkami vključujejo še prostovoljna orodja, kot so merila za znak EU za okolje ali zelena javna naročila. V delovnem dokumentu služb Komisije o politikah, povezanih z izdelki¹⁸, ki je objavljen skupaj s tem poročilom, so proučene možnosti za boljšo predstavitev različnih obstoječih orodij politike o izdelkih na ravni EU in njihovega prispevka h krožnemu gospodarstvu. To vključuje proučitev možnosti razširitve politike o okoljsko primerni zasnovi, ki je bila uspešna za izdelke, povezane z energijo, na skupine izdelkov, ki niso povezani z energijo, ter dodatno podporo sektorju popravil v EU. Poleg tega so v dokumentu

¹² Npr. cilji trajnostnega razvoja 2 (spodbujanje ponovne uporabe vode in organskih gnojil, olajševanje doniranja hrane), 3 (obravnavanje mikroplastike), 8 in 9 (spodbujanje inovacij, delovnih mest in dodane vrednosti), 12 (podpiranje preprečevanja nastajanja odpadkov ter odgovornega ravnanja z odpadki in kemikalijami, obravnavanje živalskih odpadkov in podpiranje zelenih javnih naročil), 13 (možnost zmanjšanja emisij CO₂ z učinkovito rabo materialov) in 14 (odločni ukrepi za boj proti morskim odpadkom).

¹³ 10518/16 – Zaprtje zanke – akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo; 15159/17 – Ekoinovacije: omogočanje prehoda na krožno gospodarstvo; 10447/18 – Uresničevanje akcijskega načrta EU za krožno 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 Do marca 2020 bo predvidoma oblikovanih 12 generičnih standardov.

¹⁸ SWD(2019) 91.

analizirane morebitne priložnosti v dodatnih sektorjih, na primer sektorjih embalaže, tekstila in pohištva. Trenutno se pregledujejo bistvene zahteve za embalažo, da bi se izboljšala zasnova za ponovno uporabo in visokokakovostno recikliranje embalaže.

Krožnost pomeni tudi prilagoditev industrijskih postopkov. Komisija je vidike krožnosti (poraba energije in uporaba materialov, preprečevanje nastajanja odpadkov, recikliranje in zmanjševanje nevarnih kemikalij) uvedla v posameznih referenčnih dokumentih o najboljših razpoložljivih tehnikah (referenčni dokumenti BAT)¹⁹ na podlagi direktive o industrijskih emisijah²⁰, s čimer so postali referenčni standardi, ki jih države članice uporabljajo pri izdajanju dovoljenj za industrijske obrate. Poleg tega je rezultat preverjanja ustreznosti sistema za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) potrdil, da je s sistemom mogoče izboljšati okoljsko učinkovitost organizacij.

Prehod je osredotočen na mala in srednja podjetja (MSP). Ta lahko izkoristijo svetovanje, ki ga izvajata evropska podjetniška mreža²¹ in evropsko središče znanja o učinkoviti rabi virov²², da bi izboljšala učinkovito rabo virov in proizvodne postopke. Poleg tega je Komisija vzpostavila namensko vseevropsko mrežo za inovativne napredne proizvodne tehnologije in razvija bazo znanja za nadomestitev zadevnih nevarnih snovi, ki povzročajo zaskrbljenost. Malim in srednjim podjetjem koristi tudi pilotni program preverjanja okoljskih tehnologij, v okviru katerega lahko razvijalci tehnologije dokazujejo navedbe o učinkovitosti inovativnih tehnologij in pridobijo zaupanje na novih trgih.

2.2 Krepitev vloge potrošnikov

Za prehod na bolj krožno gospodarstvo je potrebno dejavno sodelovanje državljanov pri spreminjanju vzorcev potrošnje. V ta namen je v priloženem dokumentu o politikah, povezanih z izdelki, predstavljen strateški pristop k povečanju uspešnosti znaka EU za okolje, da bi se potrošnikom v skladu s priporočili iz preverjanja ustreznosti zagotovile točne okoljske informacije²³. Poleg tega je v njem predstavljeno podrobno vrednotenje pilotne faze o okoljskem odtisu.

Z metodo okoljskega odtisa izdelka in metodo okoljskega odtisa organizacije, ki ju je razvila Komisija, lahko podjetja predložijo **zanesljive, ponovljive in primerljive okoljske trditve**. Z metodama je mogoče opredeliti okoljske kritične točke in podpreti podjetja pri ekologizaciji njihove dobavne verige ter povečanju njihove trajnostnosti in krožnosti. Poleg tega bodo lahko potrošniki sprejemali ozaveščene odločitve na podlagi zanesljivih informacij.

Približno 300 podjetij iz 27 različnih sektorjev²⁴ ter več kot 2 000 deležnikov je pet let delalo, da bi preskusili ti metodi, ki zanje pomenita dobro prakso pri ocenjevanju življenjskega cikla.

Potrošniki se lahko pri odločanju o nakupu na podlagi informacij o trajnosti in popravljivosti izdelkov²⁵ usmerijo v bolj trajnostne izbire. Komisija na podlagi pozitivnih izkušenj, pridobljenih z uredbo o označevanju z energijskimi nalepkami, razvija sistem točkovanja v

¹⁹ Čiščenje odpadnih voda in plinov ter ravnanje z njimi v kemični industriji (6/2016), intenzivna reja perutnine ali prašičev (7/2017), velike kurilne naprave (7/2017), proizvodnja organskih kemikalij v velikih količinah (12/2017) ter obdelava odpadkov (8/2018).

²⁰ Direktiva 2010/75/EU.

²¹ <https://een.ec.europa.eu/>.

²² www.resource-efficient.eu.

²³ COM(2017) 355 final.

²⁴ Ki predstavljajo približno dve tretjini evropskega trga na osnovi potrošnje.

²⁵ Evropska komisija, „Behavioural Study on Consumers’ Engagement in the Circular Economy“ (Vedenjska študija vključevanja potrošnikov v krožno gospodarstvo), oktober 2018.

zvezi s popravljivostjo izdelka. Poleg tega se s predlogom²⁶ o nekaterih vidikih pogodb o prodaji blaga, v zvezi s katerim se zdaj izvajajo zadnji koraki zakonodajnega postopka, podaljšuje rok za obrnitev dokaznega bremena, kar bo potrošnikom pomagalo uporabiti pravice garancijskega roka²⁷ in jih varovalo pred izdelki z napako.

Komisija je predlagala še okrepitev varstva potrošnikov pred neresničnimi okoljskimi trditvami in praksami predčasnega zastaranja²⁸ z boljšimi možnostmi za posamezna in kolektivna pravna sredstva zoper nepošteno poslovno prakse²⁹. To dopolnjuje informacije iz revidiranih smernic za uporabo in izvajanje direktive o nepoštenih poslovnih praksah³⁰.

Da bi izkoristili potencial javnih organov za spodbujanje trgov za krožne izdelke in storitve, je Komisija sprejela nova in revidirana merila EU za zelena javna naročila, vključno z vidiki krožnega gospodarstva, ter spodbujala njihovo uporabo s smernicami³¹ in usposabljanji. Komisija daje zgled s svojim javnim naročanjem. Službe Komisije v Bruslju so uporabile merila zelenega javnega naročanja pri 93 % vseh svojih naročil, katerih vrednost je presegla 60 000 EUR³².

2.3 Spreminjanje odpadkov v vire

Dobri in učinkoviti sistemi ravnanja z odpadki so ključen sestavni del krožnega gospodarstva. Julija 2018 je začel veljati **revidiran zakonodajni okvir za odpadke**³³, katerega cilj je posodobiti sisteme ravnanja z odpadki v Uniji, evropski model pa utrditi kot enega najučinkovitejših na svetu. Zakonodajni okvir vključuje:

- nove ambiciozne, vendar uresničljive stopnje recikliranja³⁴,
- poenostavitev in harmonizacijo opredelitev pojmov in računskih metod ter pojasnitev pravnega statusa recikliranih materialov in stranskih proizvodov;
- okrepljena pravila in nove obveznosti za ločeno zbiranje (bioloških odpadkov, tekstila in nevarnih odpadkov, ki nastanejo v gospodinjstvih, gradbenih odpadkov in odpadkov iz rušenja objektov);
- minimalne zahteve za razširjeno odgovornost proizvajalca;
- okrepljene ukrepe za preprečevanje nastajanja odpadkov in ravnanje z odpadki, vključno z morskimi odpadki, živilskimi odpadki in izdelki, ki vsebujejo kritične

²⁶ COM(2017) 637 final – 2015/0288 (COD); politični dogovor, dosežen 29. januarja 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_sl.htm.

²⁷ Prvotni predlog, predstavljen decembra 2015 in spremenjen leta 2017 zaradi razširitve njegovega področja uporabe na nespletno prodajo.

²⁸ Dodatno znanje o naravi praks predčasnega zastaranja in njihovi obravnavi se bo zbiralo v okviru štiriletnega programa neodvisnega preskušanja, ki se bo v okviru programa Obzorje 2020 izvajal do leta 2023.

²⁹ Revizija uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov in zakonodajni predlogi na podlagi novega dogovora za potrošnike.

³⁰ Direktiva 2005/29/ES.

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 Direktiva 2008/98/ES o odpadkih, Direktiva 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih, Direktiva 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, Direktiva 2000/53/ES o izrabljenih vozilih, Direktiva 2006/66/ES o baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih, Direktiva 2012/19/EU o odpadni električni in elektronski opremini (OEEO) (UL, 14.6.2018, L 150, str. 93, 100, 109 in 141).

³⁴ V skladu z revidirano zakonodajo o odpadkih bi bilo treba do leta 2030 reciklirati 70 % vse odpadne embalaže, do leta 2035 pa 65 % komunalnih odpadkov, obenem pa bi bilo treba odlaganje komunalnih odpadkov na odlagališčih zmanjšati na 10 %. Za Grčijo, Hrvaško, Ciper, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Malto, Romunijo, Slovaško in Bolgarijo se odobri podaljšanje roka za pet let.

Komisija podpira države članice in sodeluje z njimi pri izvajanju zakonodaje o odpadkih³⁵, da bi povečala vidnost in izboljšala razumevanje priložnosti krožnega gospodarstva v tistih državah članicah, ki se spopadajo z največjimi izzivi pri doseganju ciljev glede recikliranja. Strokovnjaki iz različnih držav članic si bodo s ciljno usmerjenimi obiski držav pod vodstvom komisarjev izmenjevali izkušnje in nasvete o tem, kako najbolje doseči cilje politik o odpadkih.

Komisija je pojasnila odnos in pomembnost različnih postopkov za pridobivanje energije iz odpadkov³⁶, da bi se preprečila nepotrebna izguba dragocenih virov zaradi odlaganja na odlagališčih in sežiganja. Poleg tega so bile države članice spodbujene, naj opredelijo energijsko učinkovite tehnologije predelave in tehnologije predelave z učinkovito rabo materialov, da bi bolje izkoristile ekonomske instrumente in izboljšale načrtovanje ter se tako izognile presežni zmogljivosti za sežiganje.

Okolju prijazno ravnanje z odpadki v EU in zunaj nje je ključno za uresničitev bolj krožnega gospodarstva. Carinski zakonik EU³⁷ je postal jasnejši in omogoča lažjo opredelitev tokov odpadkov, od česar imajo korist izvajalci ravnanja z odpadki in carinski uradniki. Izboljšana izmenjava elektronskih podatkov je prispevala tudi k boljšemu izvrševanju uredbe o pošiljkah odpadkov³⁸. Nazadnje, zaradi predlaganih obveznosti za ločeno zbiranje odpadkov z ladij, ki pristanejo v pristaniščih EU, je olajšano boljše ravnanje z odpadki³⁹.

2.4 Zaprtje zank na področju predelanih materialov

Z novo **uredbo o gnojilnih proizvodih**⁴⁰, v zvezi s katero se izvajajo zadnji koraki zakonodajnega postopka, so bila uvedena harmonizirana pravila za organska gnojila, proizvedena iz sekundarnih surovin, kot so kmetijski stranski proizvodi in predelani biološki odpadki. Nova uredba:

- bo bistveno zmanjšala znatne ovire za vstop na trg za bolj trajnostne in krožne izdelke;
- vključuje nove mejne vrednosti nevarnih snovi za vsa gnojila, vključno s takimi iz neobdelanih surovin, s čimer se zmanjšuje tveganje ciklov materialov, ki vsebujejo nevarne količine nekaterih strupenih elementov;
- vključuje merila za prenehanje statusa odpadka, s čimer prispeva k nemotenemu delovanju stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in odpadkih, vlagateljem pa zagotavlja večjo pravno varnost.

Povečanje uporabe sekundarnih surovin je eden od ciljev akcijskega načrta za krožno gospodarstvo. Za to je treba poznati ključne izzive, s katerimi se spopadajo udeleženci na trgu, ter izhajati iz zanesljivega in učinkovitega enotnega trga⁴¹. Z informacijskim sistemom za surovine⁴², ki je začel delovati leta 2017, se opredelijo potrebe po znanju za strateške

³⁵ Poročilo za zgodnje opozarjanje, COM(2018) 656 final.

³⁶ Sporočilo z naslovom „Vloga pridobivanja energije iz odpadkov v krožnem gospodarstvu“, COM(2017) 34 final.

³⁷ Uredba (EU) št. 952/2013.

³⁸ Uredba (ES) št. 1013/2006.

³⁹ COM(2018) 33 final – 2018/012 (COD); politični dogovor, dosežen 12. decembra 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_sl.htm.

⁴⁰ COM(2016) 157 final – 2016/0084 (COD); politični dogovor, dosežen 12. decembra 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6161_en.htm.

⁴¹ COM(2018) 772 final.

⁴² <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>.

industrijske sektorje, pri čemer je poudarek na spremljanju recikliranja pomembnih materialov in razpoložljivosti podatkov v ključnih sektorjih⁴³.

S sporočilom o vprašanju stičišča med zakonodajo o kemikalijah, proizvodih in odpadkih⁴⁴ se je začela obsežna razprava o tem, kako odpraviti štiri glavne ovire za varno uporabo sekundarnih surovin. Predhodna analiza rezultatov posvetovanja⁴⁵ potrjuje, da deležniki na splošno soglašajo s pomembnostjo opredeljenih vprašanj. Poleg tega kaže, da odločno podpirajo izboljšanje sledljivosti snovi in tokov informacij; boljše izvrševanje in uporabo drugih ukrepov za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev za subjekte iz EU in tiste od drugod; boljšo harmonizacijo in medsebojno priznavanje meril za prenehanje statusa odpadka ter okrepitev vidikov krožnega gospodarstva v instrumentih, kot je direktiva o okoljsko primerni zasnovi. Poleg tega so se začele izvajati tri študije o različnih vidikih stičišča, ki bodo leta 2019 in na začetku leta 2020 zagotovile dodatne pomembne informacije.

Dostop do informacij o prisotnosti in sestavi nevarnih snovi v tokovih odpadkov je ključen za izboljšanje metod razgradnje in dekontaminacije, s katerimi se olajšuje predelava odpadkov. Evropska agencija za kemikalije vzpostavlja podatkovno zbirko za zbiranje informacij in izboljšanje znanja o snoveh, ki vzbujajo zaskrbljenost, v izdelkih in izdelkih, ko ti postanejo odpadki. Poleg tega se s platformo Informacije za izvajalce recikliranja⁴⁶ zbirajo in izmenjujejo informacije o pripravi za ponovno uporabo in obdelavo nove opreme, ki je bila prvič dana na trg Unije.

Informacije o sestavi odpadkov se lahko uporabijo tudi za to, da se omogoči učinkovita predelava kritičnih surovin. Komisija je v *Poročilu o kritičnih surovinah in krožnem gospodarstvu*⁴⁷ opredelila ključne ukrepe, potrebne za to, da se izkoristijo te potencialne koristi – pridobivanje ključnih sestavnih delov na koncu življenjske dobe, izboljšanje upravljanja podatkov v zvezi z rudarskimi odpadki in mobilizacija financiranja. Vendar je v poročilu ugotovila tudi, da je še veliko možnosti za izboljšanje recikliranja in zagotavljanje, da kritične surovine ostanejo v Evropi.

Da bi Komisija pomagala ustvariti zaupanje v sekundarne surovine, je skupaj z evropskimi organizacijami za standardizacijo začela postopek standardizacije, pri čemer je najprej začela celovito analizo povezanih dejavnosti standardizacije. Organizacije za standardizacijo opravljajo tudi delo v zvezi z morebitnimi standardi za visokokakovostno in z materiali učinkovito recikliranje kritičnih surovin iz odpadnih baterij, odpadne električne in elektronske opreme ter drugih kompleksnih izdelkov na koncu življenjske dobe.

Akcijski načrt je namenjen tudi okrepitvi trga za ponovno uporabljeno vodo ter reševanju težave zaradi pomanjkanja vode po vsej EU. Komisija je predlagala namensko zakonodajo za določitev minimalnih zahtev za ponovno uporabljeno vodo za namakanje v kmetijstvu⁴⁸. Poleg tega so prakse v zvezi s ponovno uporabo vode vključene v načrtovanje in upravljanje na področju vode⁴⁹ ali pregled ustreznih referenčnih dokumentov BAT.

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

⁴⁴ COM(2018) 32 final.

⁴⁵ Javno posvetovanje se je končalo oktobra 2018, na njem pa je bilo zbranih 460 odgovorov. Leta 2019 bo pripravljeno zbirno poročilo o njegovih rezultatih.

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 Sistemski pristop: strategija EU za plastiko v krožnem gospodarstvu

Strategija EU za plastiko v krožnem gospodarstvu⁵⁰ je prvi okvir politike za vso EU, pri katerem je bil sprejet pristop za vključevanje dejavnosti krožne zasnove, uporabe, ponovne uporabe in recikliranja v vrednostne verige plastike, ki temelji na **življenjskem krogu posameznih materialov**. Kot taka lahko strategija sproža ukrepe. Z njo je določena jasna vizija s količinsko opredeljenimi cilji na ravni EU, tako da bo med drugim mogoče do leta 2030 vso plastično embalažo, dano na trg EU, ponovno uporabiti ali reciklirati.

Poleg tega so v njej opredeljeni ključni ukrepi, ki **omogočajo vključevanje številnih deležnikov** in sodelovanje vzdolž vrednostne verige. Tako je Komisija deležnike pozvala k sprejetju prostovoljnih zavez, s čimer je industrijo močno spodbudila k povečanju uporabe reciklirane plastike v izdelkih. Vendar je bilo v priloženem dokumentu o oceni teh zavez⁵¹ ugotovljeno, da so potrebna dodatna prizadevanja za doseg cilja strategije, tj. zagotovitev, da bo do leta 2025 v novih izdelkih uporabljenih deset milijonov ton reciklirane plastike. Čeprav bo z zavezami, ki so jih sprejeli dobavitelji reciklirane plastike, ta cilj izpolnjen, če bodo uresničene, kot je predvideno, povpraševanje po reciklirani plastiki na podlagi zavez industrije znaša približno 6,2 milijona ton letno do leta 2025. Pred kratkim ustanovljeno Zavezništvo za krožno plastiko⁵² bo olajšalo naslednje korake podjetij za odpravo tega neskladja in pomagalo doseči zgoraj navedene ciljne vrednosti v skladu s ciljem strategije za izboljšanje kakovosti in ekonomije recikliranja plastike v Evropi.

Ključni mejniki za zagotovitev kakovostnejšega recikliranja plastike so že bili doseženi. Med njimi so novi cilj za recikliranje plastične embalaže, ki je določen pri 55 % do leta 2030, obveznosti za ločeno zbiranje in izboljšave shem razširjene odgovornosti proizvajalca. Zadnjenavedeno bo predvidoma olajšalo zasnovo, primerno za recikliranje, s prilagajanjem pristojbin proizvajalcev na podlagi ekoloških vidikov. Prihodnje izboljšave bodo temeljile na pregledu bistvenih zahtev za embalažo, predvidenem za konec leta 2020.

Strategija ustvarja **sinergije med ekonomskimi in okoljskimi cilji**. Dokazi o morebitnih tveganjih za zdravje in okolje, ki jih povzroča onesnaževanje z mikroplastiko, upravičujejo omejitve uporabe namerno dodane mikroplastike ter razvoj znanja o merjenju in označevanju v primeru nenamernega izpusta mikroplastike. Komisija se je zavezala tudi, da bo pripravila okvir o biološki razgradljivosti plastike, da bi zagotovila, da se razvoj in uporaba takih plastičnih izdelkov spodbujata le, kadar koristita okolju ter ne posegata v sisteme ravnanja z odpadki niti ne ogrožata varnosti hrane. Ukrepi v zvezi s tem vključujejo zagotavljanje informacij o načinu ravnanja z njimi na koncu življenjske dobe (npr. označevanje plastičnih nosilnih vrečk, primernih za kompostiranje doma). Dodatne sinergije politik, zlasti v kombinaciji z raziskovalnimi potrebami, so proučene tudi v nedavno objavljenem poročilu o krožnem gospodarstvu plastike⁵³.

Strategija **spodbuja spremembe, ki niso omejene na Evropo**. Vodilna vloga EU v dvostranskih in večstranskih forumih, ki temelji na zglednih ukrepih, zlasti v zvezi s plastiko za enkratno uporabo, je ključna za ohranjanje mednarodnega zagona na področju agende za plastiko, kot dokazujejo pobude, kot sta svetovna platforma za plastiko pri Programu Združenih narodov za okolje ter prihodnje mednarodno partnerstvo na področju plastičnih

⁵⁰ COM(2018) 28 final.

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

odpadkov v okviru Baselske konvencije. Vzporedno s tem EU podpira države v razvoju pri njihovih prizadevanjih za obravnavanje onesnaževanja s plastiko.

Pravila o **plastičnih izdelkih za enkratno uporabo** in ribolovnem orodju⁵⁴, s katerimi se obravnava deset najpogostejše najdenih izdelkov na obalah EU, ter **pristaniških sprejemnih zmogljivostih**, pa tudi predlogi Komisije glede **nadzora ribištva**⁵⁵ postavljajo EU v ospredje svetovnega boja proti morskim odpadkom, ki so ena od glavnih skrbi državljanov EU v zvezi z onesnaževanjem s plastiko. Ta pravila podjetjem EU ponujajo priložnosti za inovacije v zvezi z izdelki, materiali, tehnologijami in poslovnimi modeli, pri katerih se upoštevajo ravnanje potrošnikov in razpoložljive alternative.

Ti nabori prilagojenih ukrepov, v zvezi s katerimi se izvajajo zadnji koraki zakonodajnega postopka, vključujejo:

- prepoved plastičnih izdelkov za enkratno uporabo⁵⁶ in oksorazgradljive plastike;
- ukrepe za zmanjšanje porabe plastičnih posod za živila in lončkov za pijače ter posebno označevanje nekaterih izdelkov⁵⁷;
- cilj, da bodo od leta 2030 plastenke za pijačo vsebovale 30 % reciklirane plastike, plastenke iz PET pa 25 % od leta 2025, cilj, da se bo do leta 2029 90 % plastenke zbralo ločeno, ter uvedbo zahtev glede zasnove za pritrditev pokrovčkov na plastenke;
- sheme razširjene odgovornosti proizvajalca za kritje stroškov odstranjevanja odpadkov, ki se uporabljajo za izdelke, kot so filtri za tobačne izdelke in ribolovno orodje;
- ukrepe za zmanjšanje plastičnih odpadkov z ladij, kot je uvedba pavšalne pristojbine za odpadke z ladij;
- izboljšane obveznosti poročanja o izgubljenem ribolovnem orodju ter obveznosti označevanja in nadzora ribolovnega orodja za rekreacijski ribolov.

3 POSPEŠITEV PREHODA

3.1 Inovacije in naložbe

Za pospešitev prehoda na krožno gospodarstvo je treba vlagati⁵⁸ v inovacije in zagotoviti podporo za prilagoditev industrijske baze. Komisija je za obdobje 2016–2020 okrepila prizadevanja na obeh področjih, pri čemer je za prehod zagotovila **skupaj več kot 10 milijard EUR** javnih sredstev. To vključuje:

- 1,4 milijarde EUR iz programa Obzorje 2020 do leta 2018 (za področja, kot so trajnostne predelovalne industrijske panoge, ravnanje z odpadki in upravljanje virov, zaprti krožni sistemi proizvodnje ali krožno biogospodarstvo), od katerih je

⁵⁴ COM(2018) 340 final – 2018/0172(COD); predhodni politični dogovor je bil dosežen 19. decembra 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_sl.htm

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

⁵⁶ Plastični pribor, krožniki, mešalne palčke za pijače, palčke za balone, slamice, posode za živila in vsebniki za pijačo ter lončki za pijačo, izdelani iz ekspaniranega polistirena, plastične vatrane palčke.

⁵⁷ Higijenski izdelki, vlažilni robčki, lončki za pijačo in tobačni izdelki s filtri.

⁵⁸ Glede na poročilo z naslovom „Achieving Growth Within“ (SYSTEMIQ v sodelovanju s fundacijo Ellen MacArthur Foundation) naložbena vrzel po ocenah znaša 320 milijard EUR do leta 2025.

350 milijonov EUR dodeljenih za zagotovitev krožnosti plastike. Komisija je objavila evidenco⁵⁹ projektov, pomembnih za krožno gospodarstvo, ki so se med letoma 2016 in 2018 financirali iz programa Obzorje 2020;

- najmanj 7,1 milijarde EUR iz kohezijske politike (1,8 milijarde EUR za uporabo ekološko inovativnih tehnologij v MSP in 5,3 milijarde EUR za podporo izvajanju zakonodaje EU o odpadkih). Poleg tega je precejšnja podpora na voljo v okviru pametne specializacije za inovacije in uvajanje, ki jih usmerja trg;
- 2,1 milijarde EUR iz mehanizmov za financiranje, kot sta Evropski sklad za strateške naložbe in InnovFin;
- naložbe, izvedene v okviru programa LIFE, v vrednosti najmanj 100 milijonov EUR za več kot 80 projektov, ki prispevajo h krožnemu gospodarstvu.

Da bi se spodbudile dodatne naložbe, je platforma za podporo financiranju krožnega gospodarstva pripravila priporočila⁶⁰ za izboljšanje dobičkonosnosti projektov krožnega gospodarstva, usklajevanje dejavnosti financiranja in izmenjavo dobrih praks⁶¹. Platforma bo sodelovala z Evropsko investicijsko banko pri zagotavljanju finančne pomoči in izkoriščanju sinergij z akcijskim načrtom za financiranje trajnostne rasti⁶².

Komisija je poleg financiranja prehoda obravnavala tudi regulativne ovire, ki lahko zavirajo krožne inovacije, kar je storila z dvema pilotnima dogovoroma za inovativnost, ki sta se začela izvajati leta 2016⁶³. Na podlagi izkušenj z njima namerava zdaj pristop preskusiti v drugih sektorjih.

Krožnost bi morala ostati steber kohezijske politike v programskem obdobju 2021–2027. Komisija je v predlogu o novem Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu⁶⁴ krožno gospodarstvo opredelila kot prednostno nalogo pri prizadevanjih EU za zagotovitev bolj zelene in pametnejše Evrope, v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki pa je izključila naložbe v odlagališča in objekte za obdelavo ostankov odpadkov.

3.2 Obsežno sodelovanje deležnikov

Za prehod je ključno sodelovanje deležnikov. S sistemskim pristopom akcijskega načrta je bil javnim organom, gospodarskim subjektom in civilni družbi zagotovljen okvir, ki ga lahko posnemajo, da bi spodbujali partnerstva v vseh sektorjih in vzdolž vrednostnih verig.

Ukrepi EU so spodbudili nacionalne razprave o krožnem gospodarstvu, večina držav članic pa je sprejela ali sprejema nacionalne strategije za prehod na krožno gospodarstvo. Ti okviri se pogosto posnemajo na regionalni in lokalni ravni, s čimer se krožno gospodarstvo približuje državljanom in podjetjem. Vlogo Komisije pri promociji tega sistema pristopa ter

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&Lang=SL>.

⁶² COM(2018) 97 final.

⁶³ Dogovora se nanašata na tehnologijo anaerobnih membran za ponovno uporabo odpadne vode v kmetijstvu in ponovno uporabo izrabljenih pogonskih akumulatorjev kot stacionarnih sistemov za shranjevanje energije; https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_sl.

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

uvajanju krožnega gospodarstva v evropske in mednarodne programe je leta 2019 priznal tudi Svetovni gospodarski forum, saj je Komisija prejela nagrado The Circulars⁶⁵ v kategoriji javnega sektorja.

Evropska platforma deležnikov za krožno gospodarstvo združuje številne mreže in pobude na področju krožnega gospodarstva. Deluje kot multiplikator dobrih praks iz javnega in zasebnega sektorja. V prvem letu delovanja⁶⁶ je zbrala in razširila več kot 300 primerov dobre prakse, strategij in poročil.

Deležniki spodbujajo prehod v različnih sektorjih. Zaradi sodelovanja industrije so bili na primer sprejeti protokol in smernice EU za gradbene odpadke in odpadke iz rušenja objektov⁶⁷, katerih končni cilj je bil povečati zaupanje v postopke ravnanja z odpadki in izboljšati kakovost recikliranih materialov v sektorju. Poleg tega so se podjetja zavezala, da bodo izboljšala učinkovitost zgradb v zvezi z viri, ter pri več kot 130 projektih po vsej Evropi preskušajo okvir Level(s)⁶⁸, tj. prvi okvir kazalnikov za merjenje trajnostnosti sektorja.

Podobno tudi ključni akterji iz javnega in zasebnega sektorja vzdolž vrednostne verige živil sodelujejo v okviru platforme EU o izgubah hrane in živilskih odpadkih, da bi pospešili napredek EU pri doseganju cilja trajnostnega razvoja za prepolovitev količine živilskih odpadkov na prebivalca do leta 2030. S pomočjo platforme je lahko Komisija precej napredovala pri izvajanju ukrepov za preprečevanje nastajanja živilskih odpadkov, vključno s smernicami za olajševanje doniranja hrane, razvojem metodologije za merjenje živilskih odpadkov in izboljšanjem praks označevanja datuma.

Deležniki izvažajo prehod tudi v druge dele sveta. Evropska podjetja redno sodelujejo pri skupnih misijah za krožno gospodarstvo⁶⁹, pri čemer krepijo povezave med evropskimi institucijami, NVO, podjetji in ustreznimi deležniki v tretjih državah.

4 NEREŠENI IZZIVI

Krožno gospodarstvo je postalo velik svetovni trend, ki ga ni mogoče ustaviti. Vendar je še vedno potrebnega veliko dela, da bi se povečal obseg ukrepov na ravni EU in svetovni ravni, popolnoma zaprla zanka in v celoti izkoristila konkurenčna prednost, ki jo krožno gospodarstvo zagotavlja podjetjem EU. Sodelovanje z deležniki nakazuje, da bi se lahko proučila področja, ki jih akcijski načrt ne zajema, da bi se uresničila agenda za krožno gospodarstvo.

Če namerava EU ohraniti vodilno vlogo pri zasnovi, načrtovanju in proizvodnji krožnih izdelkov in storitev ter boljši krepitvi moči potrošnikov za sprejemanje bolj trajnostnih načinov življenja, bodo potrebni novi ukrepi. Kot je predlagano v dokumentu za razpravo Za trajnostno Evropo do leta 2030⁷⁰, bi morale krožno gospodarstvo postati temelj industrijske strategije EU, z uvedbo krožnosti na novih področjih in sektorjih, ocenjevanje življenjskega cikla izdelkov bi postalo standard, okoljsko primerno zasnovi pa bi bilo treba čim bolj razširiti. Delo, ki se je začelo na kemikalijah, nestrupenem okolju, označevanju z energijskimi nalepkami, delo na ekoinovacijah, kritičnih surovinah in gnojilih, bi bilo treba pospešiti, če

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_sl.

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

⁶⁹ Misije za krožno gospodarstvo v Čilu in na Kitajskem (2016), v Južni Afriki in Kolumbiji (2017), na Japonskem ter v Indoneziji in Indiji (2018).

⁷⁰ COM(2019) 22 final.

želi EU v celoti izkoristiti prehod na krožno gospodarstvo. Podobno bi morala biti okrepljena vloga potrošnikov, da bi sprejemali ozaveščene odločitve, javni sektor pa bi moral s trajnostnimi javnimi naročili okrepiti prizadevanja.

Države članice – zlasti v regijah, opredeljenih kot regije, ki tvegajo, da ne bodo dosegle ciljev za recikliranje za leto 2020, ali se spopadajo s posebnimi izzivi⁷¹ – in podjetja bodo morali ob podpori Komisije okrepiti prizadevanja za izvedbo revidirane zakonodaje o odpadkih in razvoj trgov za sekundarne surovine. Cilj je zagotoviti stroškovno učinkovitost materialov, ki se vračajo v gospodarstvo, ter njihovo varnost za državljane in okolje.

EU bi morala še naprej podpirati raziskave, inovacije in naložbe v prednostnih sektorjih⁷², opredeljenih v akcijskem načrtu. Z zgledovanjem po evropski strategiji za plastiko v krožnem gospodarstvu bi lahko podoben celosten pristop koristil tudi mnogim drugim sektorjem z velikim vplivom na okolje in možnostmi za krožnost, kot so IT, elektronika, mobilnost, grajeno okolje, rudarstvo, pahištvo, hrana in pijača ali tkanine. Pri nobenem od njih polni potencial enotnega trga EU še ni bil izkoriščen⁷³.

Izvedba pred kratkim posodobljene strategije za biogospodarstvo⁷⁴ in revidiranega okvira za energijo iz obnovljivih virov⁷⁵ bo pomenila dodaten korak na poti h krožni uporabi bioloških virov, pri kateri se spoštujejo ekološke meje in ki prispeva k zaustavitvi izgubljanja biotske raznovrstnosti.

Kot je navedeno v strateški dolgoročni viziji za uspešno, sodobno, konkurenčno in podnebno nevtravno gospodarstvo do leta 2050⁷⁶, bi si morali skupaj prizadevati za prehod na krožno in podnebno nevtravno gospodarstvo na podlagi odločne ambicije industrije in izkoriščanja prednosti prvega na trgu, ki jo imajo podjetja EU na teh področjih⁷⁷. Novi krožni poslovni modeli, recikliranje, energijska učinkovitost in učinkovita raba materialov ter novi vzorci potrošnje imajo velik potencial za zmanjšanje svetovnih emisij toplogrednih plinov. Obenem je mogoče s spodbujanjem tega skupnega pristopa v podjetjih, vključno z MSP, in skupnostih znižati proizvodne stroške in podpreti nove oblike poslovnega sodelovanja, kot je industrijska simbioza. Poleg tega bosta krožnost in trajnostnost pri pridobivanju, uporabi in obdelavi surovin (zlasti kritičnih) ključni za zagotavljanje potrebne zanesljive oskrbe, enakih konkurenčnih pogojev, kot jih imajo industrijski konkurenti, in svetovne vodilne vloge EU pri proizvodnji ključnih omogočitenih in nizkoogljičnih tehnologij.

Umetna inteligenca in digitalizacija⁷⁸ imata potencial za čim večje izboljšanje rabe energije in virov ter zagotovitev razpoložljivosti informacij v podporo krožnim poslovnim modelom in odgovornim odločitvam o potrošnji. Vendar mora imeti krožno digitalno gospodarstvo pozitiven čisti vpliv na vire ter obravnavati velike izzive, vključno s tveganjem spodbujanja netrajnostnih vzorcev potrošnje, skrajševanjem trajnosti pametnih izdelkov in ogrožanjem varnosti občutljivih poslovnih podatkov.

Najpomembneje pa je, da prehod na krožno gospodarstvo krepi socialno in teritorialno

⁷¹ Za pospešitev razvoja krožnega gospodarstva bi bilo treba nameniti posebno pozornost regijam s posebnimi značilnostmi, zaradi katerih se pojavljajo precejšnji izzivi v zvezi z okoljem in viri, na primer na področju ravnanja z odpadki, kot so otoki ali najbolj oddaljene regije EU.

⁷² Plastika, živilski odpadki, kritične surovine, gradbeništvo in rušenje objektov, biomasa in bioizdelki.

⁷³ COM(2018) 772 final.

⁷⁴ COM(2018) 673 final.

⁷⁵ Direktiva (EU) 2018/2001 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21.12.2018, str. 82).

⁷⁶ COM(2018) 773 final.

⁷⁷ Sporočilo Komisije z naslovom Vlaganje v pametno, inovativno in trajnostno industrijo – prenovljena strategija EU za industrijsko politiko, COM(2017) 479 final.

⁷⁸ Strategija za enotni digitalni trg za Evropo, COM(2015) 192 final.

kohezijo ter je usmerjeno v uravnoteženo razporeditev delovnih mest, ki izpolnjujejo standarde za zdravje in varnost, s čimer je mogoče ustvarjati pravično in trajnostno rast.

5 SKLEPI

Z izvajanjem akcijskega načrta za krožno gospodarstvo je bil pospešen prehod na krožno gospodarstvo v Evropi. Hkrati lahko odločnejša skupna vizija krožnega gospodarstva le dodatno spodbudi sedanja prizadevanja za posodobitev industrijske baze EU za zagotovitev njene globalne konkurenčne prednosti ter ohranitev in obnovo naravnega kapitala EU.

Ti elementi in uspešni ukrepi iz akcijskega načrta, ki so navedeni v tem poročilu, lahko pomagajo in usmerjajo prihodnje delo evropskih institucij, držav članic, podjetij in socialnih partnerjev.