



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.7.2014 г.
COM(2014) 398 final

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

**Към кръгова икономика:
програма за Европа с нулеви отпадъци**

{SWD(2014) 206 final}

{SWD(2014) 211 final}

Към кръгова икономика: Програма за Европа с нулеви отпадъци

1. Въведение: кръгова икономика в подкрепа на устойчивия растеж

От икономиките ни изтичат ценни материали. В свят, в който търсенето и конкуренцията за ограничени, а понякога и оскъдни ресурси, ще продължават да растат, а натискът върху ресурсите ще предизвиква все по-голямо влошаване и уязвимост на околната среда, Европа може да извлече икономическа и екологична полза, като използва по по-добър начин тези ресурси. От промишлената революция насам нашите икономики са развили модел на растеж от типа „вземи-произведи-консумирай и изхвърли“, който представлява линеен модел, основан на предположението, че ресурсите са в изобилие, налични са, лесни са за добив и са евтини. Все по-ясно става, че това заплашва конкурентоспособността на Европа.

Преминването към по-кръгова икономика е основно за осъществяването на програмата за ефективно използване на ресурсите, установена в рамките на „Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“¹. Постижими са по-високи и устойчиви подобрения на ресурсната ефективност и те могат да доведат до големи икономически ползи.

Системите с кръгова икономика запазват добавената стойност в продуктите възможно най-дълго и премахват отпадъците. Те задържат ресурсите в границите на икономиката, когато продуктът достигне края на своя живот, така че те могат да се използват продуктивно отново и отново, и така да създадат допълнителна стойност. Преходът към по-кръгова икономика изисква промени навсякъде по веригите на стойността, от проектиране на продуктите до нови стопански и пазарни модели, от нови начини за превръщане на отпадъците в ресурс до ново поведение на потребителите. Това налага пълна системна промяна и иновации не само в технологиите, но и в организацията, обществото, методите на финансиране и политиките. Дори при силно кръгова икономика ще остане известен елемент на линейност, тъй като са необходими свежи ресурси, а остатъчните отпадъци се обезвреждат.

Промишлеността вече признава силния икономически смисъл от подобряване на производителността на ресурсите. Изчислено е, че всички подобрения на ресурсната ефективност навсякъде във веригите на стойността могат да намалят нуждата от постъпване на материали със 17 % — 24 % до 2030 г.², а по-добро използване на ресурсите може да представлява общ потенциал за икономии за европейската промишленост в размер на 630 млрд. EUR годишно³. Проучвания, поръчани от промишлеността и проведени на базата на моделиране на ниво продукт, показват значителни възможности за промишлеността на ЕС за икономии в разходите за материали благодарение на подходите за кръгова икономика и потенциал за увеличаване на БВП на ЕС с до 3,9 %⁴, като се създават нови пазари и нови продукти и

¹ COM(2010)2020, COM(2011) 21.

² Meyer, B. et al (2011 г.) „Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment“ (Макроикономическо моделиране на устойчивото развитие и връзки между икономиката и околната среда). Проучване за Европейската комисия (ГД „Околна среда“), достъпно на адрес: http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies_modelling/pdf/report_macro-economic.pdf.

³ „Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies“ (Насоки за ресурсна ефективност в производството: опитът от подобряването на ресурсната ефективност в производствените предприятия). Europe INNOVA (2012 г.).

⁴ Фондация Ellen MacArthur (2012 г.) „Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition“ (Към кръгова икономика: икономическа и стопанска обосновка за ускорен преход).

се създава стойност за предприятията. Ето защо не е изненадващо, че дружествата непрекъснато работят за подобряване на управлението на ресурсите, но редица пазарни пречки ги затрудняват.

Европейската платформа за ресурсна ефективност⁵, която на високо равнище обединява правителства, стопански организации и организации на гражданското общество, призова за действие за преминаване към една по-кръгова икономика, която разчита в по-голяма степен на повторната употреба и висококачественото рециклиране и много по-малко на първичните суровини.

С *Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа* от 2011 г.⁶ Комисията предложи рамка за действие и подчерта необходимостта от интегриран подход за много области и нива на политиката. Главните идеи на пътната карта сега се развиват в Седмата програма за действие за околната среда (7-ата ПДОС)⁷.

Преминаването към по-кръгови икономически модели обещава много по-светло бъдеще за европейската икономика. Това ще даде възможност на Европа да отговори на настоящите и бъдещите предизвикателства на глобалния натиск върху ресурсите и нарастващата несигурност на доставките. Използването на ресурсите отново и отново с продуктивна цел, намаляването на отпадъците и намаляването на зависимостта от несигурните доставки са пряк път към подобряване на устойчивостта на промени и конкурентоспособността. Като спомага за отделяне на икономическия растеж от използването на ресурси и неговите въздействия, то предлага възможност за устойчив и продължителен растеж.

Производителността на ресурсите в ЕС е нараснала с 20 % през 2000 — 2011 г., но това може отчасти да се дължи на икономическата криза. Поддържането на този темп ще доведе до допълнително увеличение с 30 % до 2030 г. и може да спомогне за увеличаването на БВП с близо 1 %, като същевременно се създадат над два милиона работни места повече, отколкото при сценария на обичайното развитие⁸. Увеличаването на усилията за повишаване на производителността на ресурсите ще върви ръка за ръка със съществуващите цели на общностната политика, каквито са намаляването на въглеродните емисии, увеличаване на енергийната ефективност, устойчивата реиндустриализация на икономиката на ЕС и осигуряването на достъп до суровини, като същевременно се намаляват въздействията върху околната среда и емисиите на парникови газове.

Съществува широка гама от доказани мерки за насърчване на ресурсната ефективност, които са показали че са рентабилни и че имат потенциал да бъдат прилагани на по-систематична основа. Бяха предприети също така стъпки, необходими, за да се осигури, че тези промени създават много работни места, по-специално съобщението относно екологосъобразната заетост и зеления план за действие за МСП⁹.

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

⁶ COM(2011) 571.

⁷ ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 171 — 200.

⁸ „Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption“ (Моделиране на икономическите и екологичните въздействия от промяната в потреблението на суровините) (2014 г.), Cambridge Econometrics и колектив.

⁹ Позоваване на съобщенията, които трябва да бъдат приети едновременно.

2. Създаване на благоприятна рамка за политиката

Пазарите са важен двигател за ресурсната ефективност и кръговата икономика поради факта, че материалите и енергията се превърнаха в основните вложени разходи за много дружества. Въпреки това, докато пазарите вече движат промяната, съществуват редица пазарни пречки пред ефективното и ефикасно управление на ресурсите. Предотвратяването на образуването на отпадъци, екопроектирането, повторната употреба и други подобни мерки могат да създадат за предприятията в ЕС нетни икономии от 600 млрд. EUR или 8 % от годишния оборот, като в същото време намалят общите годишни емисии на парников газ с 2—4 %¹⁰. Но за да се случи това, трябва да се преодолеят пазарните пречки, които възпрепятстват разработването на тези възможности.

Наред с това, че производителността на ресурсите може да бъде от полза на широк кръг от сектори, тя също ще позволи на европейските предприятия да се възползват от бързия растеж на пазарите за екологичните производства, които се очаква да нараснат двойно между 2010 и 2020 г. В международен план подобренията на ресурсната ефективност са необходими в широк кръг от промишлени сектори.

Съществуващата инфраструктура, стопански модели и технологии, заедно с установилото се поведение държат икономиките „прикрепени“ към линейния модел. На дружествата може да не им достига информация, увереност и капацитет за преминаване към решения, свързани с кръговата икономика. Финансовата система често не успява да осигури инвестиции в подобрения на ефективността или в новаторски стопански модели, на които се гледа като на по-рискови и по-сложни, като това възпира много традиционни инвеститори. Традиционните навици на потребителите също така могат да попречат на развитието на нови продукти и услуги. Такива пречки имат свойството да просъществуват в контекст, в който цените не отразяват реалните разходи за обществото от използването на ресурсите и когато политиката не успява да осигури силни и съгласувани сигнали за прехода към кръгова икономика.

Въз основа на данните за ключови продукти, материали и вериги на стойността, Комисията ще работи съвместно със заинтересованите страни за разработването на благоприятна рамка за кръговата икономика посредством мерки, които съчетават интелигентно регулиране, пазарни инструменти, изследвания и иновации, стимули, обмен на информация и подкрепа за подходи на доброволен принцип. Такава рамка ще допринесе към целта за устойчиво промишлено възраждане в ЕС и ще разчита на проактивни потребители и предприятия, със специален акцент върху МСП. В международен план ЕС следва да работи в тясно сътрудничество с други партньори, както на многостранно, така и на двустранно равнище, така че да се осигури максимално въздействие на концепцията за кръгова икономика.

¹⁰ „The opportunities to business of improving resource efficiency“ (Възможностите за предприятията да подобрят на ефективното използване на ресурсите) (2013 г.), AMEC et al.

Комисията ще:

анализира допълнително големите пазарни провали и управленски слабости, които пречат на избягването и на повторната употреба на материалните отпадъци, като вземе предвид разнородността на видовете материали и тяхната употреба, за да допринесе за една благоприятна рамка на политиката за ресурсна ефективност на равнището на ЕС.

2.1. Проектиране и иновации за кръговата икономика

Подходите за кръгова икономика „проектират намаляването“ на отпадъците и обикновено включват иновации по цялата верига на стойността, вместо да разчитат единствено на решения в края на живота на продукта. Например те могат да включват:

намаляване на количеството на материалите, необходими за предоставянето на определена услуга (олекотяване);

удължаване на полезния живот на продуктите (трайност);

намаляване на потреблението на енергия и материали във фазите на производството и използването (ефикасност);

намаляване на използването на материали, които са опасни или трудни за рециклиране, в продукти или производствени процеси (замяна);

създаване на пазари за вторични суровини (рециклирани материали) (въз основа на стандарти, обществени поръчки и др.);

проектиране на продукти, които са по-лесни за поддръжка, ремонт, модернизирание, преработка или рециклиране (екопроектиране);

разработване в това отношение на необходимите услуги за потребителите (услуги за поддръжка/ремонт и др.);

стимулиране и подпомагане на намаляването на отпадъците и на висококачественото разделно събиране от страна на потребителите;

стимулиране на системите за разделяне и за събиране, които свеждат до минимум разходите за рециклиране и повторна употреба;

улесняване на групирането на дейностите по клъстери за предотвратяване на превръщането на страничните продукти в отпадъци (промишлена симбиоза); и

насърчаване на по-широк и по-добър избор за потребителите посредством услуги по наемане, заемане или споделяне като алтернатива на притежаването на продукти, като същевременно се опазват интересите на потребителите (по отношение на разходите, защитата, информацията, договорните условия, застрахователните аспекти и др.).

Важна отправна точка е проектирането на производствени процеси, продукти и услуги. Продуктите могат да бъдат така препроектирани, че да се използват по-дълго, да се поправят, модернизират, преработват или евентуално да се рециклират, вместо да се изхвърлят. Производствените процеси могат да се основават в по-голяма степен на повторната употреба на продукти и суровини, и на възстановителната способност на природните ресурси, докато новаторски стопански модели могат да създадат нови отношения между предприятията и потребителите.

Следната идейна диаграма илюстрира по опростен начин главните фази на модела на кръговата икономика, като всяка от тях представя възможности за намаляване на разходите и зависимостта от природни ресурси, повишаване на растежа и на броя на работните места, както и ограничаване на отпадъците и вредните емисии в околната среда. Фазите са взаимосвързани, тъй като материалите могат да се използват каскадно; например промишлеността обменя странични продукти, продуктите се преоборудват

или преработват отново или потребителите избират системи продукт-услуги. Целта е да се минимизират ресурсите, които напускат цикъла, така че системата да функционира по оптимален начин.



Някои политики и инструменти на ЕС вече предоставят средства и стимули в съответствие с модела на кръгова икономика. Йерархията на отпадъците, която е в основата на нашето законодателство в областта на отпадъците, постепенно води до приемане на предпочитаните варианти за предотвратяване на образуването на отпадъци, подготовка за повторна употреба и рециклиране, и до ограничаване на депонирането на отпадъци. Политиката в областта на химикалите има за цел постепенното извеждане от употреба на токсичните вещества, пораждащи сериозно безпокойство. Някои мерки за екопроектиране на продукти, свързани с енергопотреблението, включват изисквания по отношение на трайността и за улесняване на рециклирането. Стратегията за биоикономика¹¹ насърчава устойчивото и интегрираното използване на биологичните ресурси и потоците отпадъци за производството на храни, енергия и продукти на биологична основа. Политиката в областта на климата създава стимули за икономии на енергия и намаляване на емисиите на парников газ.

¹¹ COM(2012) 60.

Обща и съгласувана рамка на ЕС за насърчаване на кръговата икономика ще подпомогне обединяването на такива елементи с програмата „Хоризонт 2020“, за да се отговори на предизвикателствата в областта на изследванията и иновациите¹².

С цел подпомагане на проектирането и иновациите за една по-кръгова икономика, Комисията ще:

демонстрира в рамките на програмата на ЕС за изследвания и иновации („Хоризонт 2020“) възможностите за преминаване към кръгова икономика на европейско равнище с широкомащабни иновационни проекти, насочени към сътрудничество по и между веригите на стойността, насърчаване на развитието на умения и подпомагане на пазарното прилагане на новаторски решения;

установи засилено партньорство за подкрепа на изследователските и иновационните политики за кръгова икономика;

улесни развитието на по-кръгови модели за продукти и услуги, включително чрез посъгласувана продуктова политика, и доразвие прилагането на Директивата за екопроектирането, като обърне допълнително внимание на критериите, свързани с ресурсната ефективност, включително за бъдещите приоритетни продуктови групи в Работния план за 2015—2017 г.; и

насърчи каскаден принцип в устойчивото използване на биомаса, като вземе предвид всички сектори, използващи биомаса, така че биомасата да може да се използва по най-ефективния от гледна точка на ресурсите начин.

2.2. „Отключване“ на инвестициите в решения за кръгова икономика

ЕС и държавите членки следва да насърчават инвестициите в иновации за кръгова икономика и тяхното внедряване и на фона на реформата на финансовата система, да обърнат внимание на пречките пред мобилизирането на повече частно финансиране в ресурсна ефективност. Неотдавнашните предложения на Комисията, свързани с нефинансовото докладване¹³, дългосрочното финансиране¹⁴ и професионалните пенсионни фондове¹⁵ включиха изисквания за разкриването на съответната финансова информация на инвеститорите или за вземането предвид на инвестиционните рискове, свързани с недостига на ресурси и изменението на климата.

С цел да се намали рискът за инвеститорите, в момента се разработват новаторски финансови инструменти, като инструмента на Комисията и Европейската инвестиционна банка за финансиране на природен капитал. Публично-частните партньорства (ПЧП) също са ефективни инструменти за привличане на частни действия и инвестиции в ресурсна ефективност. ПЧП „Устойчива преработвателна промишленост посредством ресурсна и енергийна ефективност“ (SPIRE), както и съвместната технологична инициатива на биотехнологичните предприятия допринасят активно за целите на кръговата икономика.

Политиката има допълнителна роля в осигуряването на правилните сигнали за инвестиране в ресурсна ефективност чрез премахване на вредните за околната среда

¹² Вж. приложението към това съобщение.

¹³ COM(2013) 207.

¹⁴ COM(2014) 168.

¹⁵ COM(2014) 167.

субсидии и прехвърляне на данъчното облагане от труда към замърсяването и ресурсите. Напредъкът в реформата за екологично данъчно облагане в държавите членки на ЕС се разглежда в рамките на Европейския семестър за координация на икономическата политика.

С цел „отключване“ на инвестирането в кръговата икономика, Комисията ще:

се заеме с обещаващи области, идентифицирани от кръглата маса по финансиране на ресурсната ефективност¹⁶, включително новаторски финансови инструменти, отразяване на въпросите във връзка с ресурсите в счетоводните правила за дружествата, изясняване на отговорностите на финансовите институции по отношение на устойчивостта (доверителни задължения), разработване на методики за дружествата за „стрес тестове на ресурсите“ и проучване на потенциала на пазара на облигации за насочване на допълнителни средства за проекти за ресурсна ефективност;

подготви насоки за възможностите, предлагани от новите директиви за възлагането на обществени поръчки в областта на „зелените“ обществени поръчки (ЗОП), и препоръка за мониторинг на изпълнението от страна на държавите членки при постигането на ориентируващата цел от 50 % за ЗОП¹⁷, ще подкрепя новаторски инструменти като възлагането на поръчки за дейности на предпазарен етап и обществени поръчки за иновации и ще улесни създаването на мрежи за ЗОП сред публичните органи; и

интегрира в още по-голяма степен приоритетите на кръговата икономика във финансирането от ЕС и ще насърчи държавите членки да използват наличното финансиране от ЕС в програми и проекти за кръгова икономика, по-специално чрез европейските структурни и инвестиционни фондове.

2.3. Канализиране на действията на предприятията и потребителите и подпомагане на МСП

Предприятията и потребителите остават ключови участници в прехода към по-кръгова икономика. Решенията нагоре и надолу по веригата на стойността се нуждаят от по-добра връзка помежду си, като предлагат съгласувани стимули между производителите, инвеститорите, разпространителите, потребителите и рециклиращите предприятия, и като осигуряват справедливо разпределение на разходите и ползите. Необходимо е да се приложат пазарни механизми, за да се осигури най-ефективното разпределение и използване на ресурсите, а когато настъпят провали на пазара или затруднения пред иновациите, трябва да се търси решение. Необходимо е развитието на функциониращи пазари на вторични материали. Особено внимание следва да се обърне на даването на възможност на предприемачите да се възползват от потенциални нови пазари, свързани с кръговата икономика, и да се осигури, че необходимата база от умения е на разположение на пазара на труда. Потребителите следва да имат възможност да правят информиран избор посредством по-добра информация относно екологосъобразните характеристики на различните продукти.

Европейската платформа за ефективно използване на ресурсите е открила¹⁸ значителни възможности за стопанска дейност в различните етапи на „цикъла“ на обратното

¹⁶ MEMO/13/110.

¹⁷ COM/2008/400.

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf.

подаване на материалите в производствения процес или в различните сегменти от веригата на доставки по произход или в други вериги на доставки. Те са основани на опита от успешните инициативи, които могат да бъдат разгърнати в по-голям мащаб и прилагани по-нашироко, като включват:

в производствената фаза — стандарти за устойчивост по отношението на снабдяването с ресурси, водени от промишлеността и търговците на дребно доброволни схеми, и промишлена симбиоза, за да се осигурят пазари за страничните продукти;

във фазата на разпространение — подобряване на информацията относно ресурсите, които се съдържат в продуктите, и за начина, по който те могат да бъдат ремонтирани или рециклирани, която е посочена в препоръките на платформата като „паспорт на продукта“; и

във фазата на потребление — модели за съвместно потребление, основани на заемане, замяна, бартер и наемане на продукти, и системи за продуктови услуги, за да се получи по-висока стойност от недостатъчно използвани активи или ресурси (напр. леки автомобили, инструменти, жилища).

Пилотната фаза на проекта „Екологичен отпечатък“, създаден със Съобщението „Изграждане на единен пазар за екологични продукти“¹⁹ на Комисията, обединява заинтересованите страни за разработването на общ, съгласуван начин за измерване на въздействието върху околната среда на продуктите и организациите. След пилотната фаза Комисията ще оцени дали тези методи са успешни, така че да могат да се прилагат в съществуващи или нови инструменти за подобряване на екологичните характеристики на продуктите.

Такива мерки следва да бъдат прилагани в по-голям мащаб, за да се осигурят добри рамкови условия и условия на равнопоставеност за съществуващите и новите предприятия за адаптиране към световните мегатенденции в областта на ресурсите, да се възнаградят най-добрите дружества, да се насърчат нови предприемачи да развиват стопанските решения на бъдещето, да се изпитат тези решения на пазара и да се предоставя достоверна информация на потребителите. Процесът, стартирал с участието на множество заинтересовани страни в контекста на Европейската програма за потребителите²⁰, подчерта необходимостта от ефективни инструменти срещу подвеждащи или неоснователни екологични претенции.

Работната сила трябва да притежава съответните умения, за да може да се осигури ефективен и богат на работни места преход²¹. Съобщението за екологосъобразната заетост²² създава рамката за отключване на възможностите за създаване на работни места на по-кръговата и ресурсноефективна икономика. Националните, регионалните и местните власти и социалните партньори също имат важна роля в разработването на целенасочена и координирана подкрепа под формата на инвестиции, инфраструктура, технологии и умения, с особен акцент върху нуждите на МСП. Те също така са в добра позиция за улесняване на промяна на потребителския избор към по-устойчиви продукти и услуги и за насърчаване на промяна на поведението.

¹⁹ COM(2013)196 и Препоръка 2013/179/ЕС на Комисията.

²⁰ COM(2012) 225.

²¹ COM(2012) 173.

²² COM(2014) 446.

За да подкрепи действие от страна на предприятията, по-специално МСП, и на потребителите Комисията ще:

надгражда резултатите от пилотната фаза на проекта „Екологичен отпечатък“, която продължава до 2016 г., и ще определи как да се прилага измерването на въздействието върху околната среда при проектирането на продукти и процеси, както и при предоставянето на потребителите на по-добра информация за екологично устойчив избор;

предложи широко сътрудничество на заинтересованите страни посредством действия за координация и помощ в рамките на „Хоризонт 2020“ и нейните инструменти, включващи Европейския институт за иновации и технологии, европейските структурни и инвестиционни фондове, плана за действие за екологични иновации, зеления план за действие за МСП и европейската програма за потребителите;

надгражда върху ангажиментите на заинтересованите страни по Европейското партньорство за иновации в областта на суровините, които са пряко свързани с производителността на ресурсите;

подкрепя създаването на работни места и развитието на умения посредством подобрена координация на политиката, насочване на европейско финансиране към програми и схеми, които подкрепят „зеления“ растеж, подобряване на информацията и мониторинга, включително посредством процеса на Европейския семестър, както и посредством сътрудничество със социалните партньори, образователните и обучаващите институции и други заинтересовани страни; и

подпомага обмена на най-добри практики на международно равнище.

3. Модернизиране на политиката и целите в областта на отпадъците: отпадъците като ресурс

Превръщането на отпадъците в ресурс е част от „затварянето на цикъла“ в системите с кръгова икономика. Целите и задачите, определени в европейското законодателство, бяха решаващи фактори за подобряването на управлението на отпадъците; те стимулират иновациите в рециклирането и повторната употреба, ограничават депонирането, намаляват загубите на ресурси и създават стимули за промяна на поведението. Но в ЕС ние все още генерираме средно около пет тона отпадъци на човек годишно, като малко повече от една трета от тези отпадъци ефективно се рециклират.

Европейският съюз си е поставил политически ангажимент²³ да се намали генерирането на отпадъци, да се рециклират отпадъците, за да се превърнат в голям и надежден източник на суровини за ЕС, да се оползотворяват в енергия само неретикулируеми материали, както и фактически да се премахне депонирането на отпадъци. Развиването на политиката в областта на отпадъците ще донесе значителни ползи за растеж и създаване на работни места при сравнително ниски или без никакви разходи, като в същото време се допринася за по-добра околна среда. По отношение на глобалните пазари, една амбициозна политика в областта на отпадъците се очаква да стимулира иновациите и да спомогне предприятията на ЕС да станат още по-конкурентоспособни

²³ 7-ата ПДОС.

при предоставянето на услуги по управлението на отпадъци и да предложат нови пазарни възможности за износителите от ЕС.

3.1. Определянето на целите в областта на отпадъците за преминаване към рециклиращо общество

Европа постигна значителен напредък в превръщането на отпадъците в ресурси и насърчаването на устойчиви начини на управление на отпадъците, такива като рециклирането. Все пак изпълнението варира значително между държавите членки. Шест от тях вече ефективно са премахнали депонирането на битови отпадъци, намалявайки го през последните двадесет години от 90 % на по-малко от 5 %, и постигайки нива на рециклиране от 85 % в някои региони. В други над 90 % от отпадъците все още се депонират, като се рециклират по-малко от 5 %.

Необходими са силни сигнали на политиката, за да се създаде по-дългосрочна предсказуемост за инвестициите и промяната, така че материали, като пластмаса, стъкло, метали, хартия, дърво, каучук и други рециклируеми материали, отново да постъпят в икономиката като вторични суровини на конкурентоспособни цени. Определянето на ясни цели за рециклиране за периода до 2030 г. ще осигури такава предсказуемост. Разделното събиране при източника, заедно с други добри методики за изчисляване на процентите на рециклиране ще осигури високо качество на рециклирането и ще допринесе за развитието на пазари за доставката на висококачествени вторични суровини. За тази цел съществуващият метод на измерване за оценка на действително рециклираното следва да бъде изяснен, тъй като някои държави членки в момента докладват събраните отпадъци като рециклирани отпадъци въпреки значителната загуба на материал между тези фази. Депонирането на всякакви рециклируеми отпадъци се прекратява не по-късно от 2025 г. Държавите членки следва да се стремят да премахнат на практика депонирането не по-късно от 2030 г. Оползотворяване за енергия, включващо оползотворяването на отпадъците за енергия и използването на биогорива, ще играе роля по отношение на неизползваемите повторно и неречиклируемите отпадъци. Това ще изисква по-ефикасно използване на неравномерно разпределения капацитет, наличен в момента в ЕС, за оползотворяването в енергия, заедно с мерки за избягване на свръхкапацитета.

До 2030 г. успешното изпълнение може да създаде над 180 000 преки работни места в ЕС в допълнение на очакваните 400 000 работни места, които ще бъдат създадени от изпълнението на действащото законодателство за отпадъците²⁴. Това ще доведе до 10 % — 40 % удовлетворяване на търсенето на суровини в ЕС, като същевременно ще допринесе за постигането на целта на ЕС за 2030 г. за намаляване на емисиите на парников газ с 40 %, съответстващо на 62 Mt CO₂ еквивалент, годишно избегнати емисии през 2030 г.

С цел увеличаване на икономическите, социалните и екологичните ползи, получени от по-доброто управление на битовите отпадъци, Комисията предлага:

- да се увеличи повторната употреба и рециклирането на битови отпадъци на най-малко 70 % до 2030 г.;

²⁴ SWD(2014) 207.

- да се повиши делът на рециклиране на отпадъците от опаковки на 80 % до 2030 г., с междинни цели от 60 % до 2020 г. и 70 % до 2025 г., включително цели за конкретни материали;
- да се забрани депонирането на рециклируеми пластмаси, метали, стъкло, хартия и картон, както и на биоразградими отпадъци не по-късно от 2025 г., като същевременно държавите членки следва да се стремят на практика да премахнат депонирането не по-късно от 2030 г.²⁵;
- допълнително да се насърчава развитието на пазари за висококачествени вторични суровини, включително посредством оценка на добавената стойност от критериите за прекратяване на статута на отпадък за специфични материали.
- да се изясни методът на изчисление за рециклирани материали, с цел да се осигури високо ниво на качеството на рециклиране.

3.2. Опростяване и по-добро изпълнение на законодателството за отпадъците

Целите за отпадъците оставят на държавите членки гъвкавост да решат как да ги постигнат. Въпреки това, налице е значителен потенциал за по-нататъшно опростяване и подобряване на изпълнението на законодателството за отпадъците на национално равнище, както и за намаляване на съществуващите различия.

През 2012 г. Комисията разработи индекс за управлението на отпадъците, както и пътни карти с конкретни препоръки за държавите членки с най-слаби резултати. Тя ще продължи да обръща специално внимание на държавите членки най-далече от целите, като се стреми в партньорство с тях да работи по слабостите в изпълнението на ранен етап.

Икономическите мерки се доказаха като важни за подобряването на националните системи за управление на отпадъците, по-специално посредством облагане на депонирането и изгарянето на отпадъци, схеми на принципа „плащаш, ако изхвърляш“ и за разширена отговорност на производителя или стимули за местните власти да насърчават предотвратяване на образуването, повторната употреба и рециклирането на отпадъците. Забраната за депониране също се доказа като ефективна. Определянето на минимално необходими изисквания за схемите за отговорност на производителя на равнище ЕС ще спомогне за намаляване на разходите и премахване на пречките, с които се сблъскват производителите, които трябва да спазват няколко национални схеми в ЕС.

Европейските фондове могат да подпомагат усилията на държавите членки, като се съсредоточат върху интегрираното управление на отпадъците, включително инфраструктура за разделно събиране, повторна употреба и рециклиране. Проекти за депониране или само за изгаряне в бъдеще не следва да бъдат подпомагани.

Оптималното използване на наличния капацитет за управление на отпадъците в ЕС ще изисква по-добро планиране и обмен на информация и може да включва насърчаване на повече превози на отпадъци в рамките на ЕС към най-модерните и високоефективни инсталации, най-малкото като преходна мярка.

²⁵ Определена част от „остатъчните“ отпадъци не е оползотворима и поради това може да бъде депонирана, тъй като понастоящем няма алтернатива на това. Тя би следвало да е ограничена до най-много 5 %.

Налице е необходимост от допълнително рационализиране и улесняване събирането на данни и докладването на национално ниво, както и за увеличаване на надеждността на данните и съгласуваността им навсякъде в ЕС. Приемането на общи индикатори ще улесни по-добър мониторинг и по-добро сравняване на резултатите на държавите членки спрямо целевите показатели²⁶.

Действията за по-нататъшно опростяване на достиженията на правото в областта на отпадъците и осигуряване на ефективност и ефикасност ще се градят върху вече предприетите усилия за намаляване на административните разходи на политиката в областта на отпадъците, например чрез освобождаване от изискванията за обратно вземане за някои МСП или усилия за въвеждане на задължителен електронен обмен на данни за превозите на отпадъци.

За да се осигури, че ползите от законодателството на ЕС се постигат чрез опростяване и по-добро изпълнение, Комисията предлага:

- да се вземат мерки срещу припокриването на целите за отпадъците и да се синхронизират определенията;
- значително да се опростят задълженията за докладване на държавите членки, включително изясняване и рационализиране на методите за изчисление на целите за битовите отпадъци, депонирането и отпадъците от опаковки;
- да се даде възможност на държавите членки да освободят събирането и/или транспортиране от МСП или други организации на много малки количества неопасни отпадъци от общото разрешително или от изискванията за регистрация по Рамковата директива за отпадъците;
- да се въведе годишно докладване посредством единна входна точка за всички данни за отпадъците и да се съгласува статистиката на отпадъците с изискванията на законодателството на ЕС за отпадъците, като същевременно се сравнят и приведат в съответствие целевите показатели на националните методики със стандартите на Евростат;
- да изиска разработването на компютъризирани системи за мониторинг в държавите членки на данни и проверка от трети страни на данните;
- да установи механизъм за ранно предупреждение, за да осигури, че държавите членки въвеждат подходящ набор от мерки за навременно постигането на целите;
- да определи минималните условия за функционирането на схемите за разширена отговорност на производителя, които могат да бъдат доразвити на национално равнище или в документи с насоки на ЕС, и да насърчи използването на икономически инструменти в държавите членки; и
- да насърчи преките инвестиции във варианти на управление на отпадъците, които са най-високо в йерархията на отпадъците (предотвратяване, повторна употреба, рециклиране).

²⁶ Например, допустими са четири метода за изчисляване на целта за рециклиране на битови отпадъци. В зависимост от избрания метод, резултатите могат доста да се различават (около 20 %).

3.3. Работа по предизвикателствата на специфичните отпадъците

Необходими са специално разработени подходи за справяне с определени предизвикателства на отпадъците, които са свързани със значителна загуба на ресурси или пък с екологични въздействия.

Предотвратяване на образуването на отпадъци: като пръв приоритет, който засяга всички фази в една кръгова икономика, следва да се осигури генерирането на по-малко отпадъци. Наскоро държавите членки приеха програми за предотвратяване на образуването на отпадъци, както се изисква от Рамковата директива за отпадъците, и понастоящем се разглеждат от Европейската агенция за околната среда. След оценката им Комисията ще разработи инициативи за насърчаване на добри практики в предотвратяването на образуването на отпадъци в ЕС.

Морски отпадъци: морските отпадъци замърсяват плажовете, причиняват вреда на морския живот и създават дългосрочен проблем с отпадъци, чието почистване е скъпо. 7-ата ПДОС призовава за количествено определена водеща цел за намаляване за целия ЕС, подпомагана от мерки при източника.

Пълното изпълнение на мерките от преразгледания законодателен пакет на ЕС в областта на отпадъците може да доведе до намаляване на морските отпадъци с 13 % до 2020 г. и с 27 % до 2030 г. Определянето на специална цел за намаляване за 2020 г. ще даде ясен сигнал на държавите членки, които понастоящем разработват мерки за постигането на „добро екологично състояние“ на морските води не по-късно от 2020 г. съгласно Рамковата директива за морска стратегия, и ще даде импулс за разработване на планове за действие за морските отпадъци в рамките на четирите регионални морски конвенции. Други мерки на равнище ЕС, които включват наред с другото резултатите от продължаващата оценка на Директивата относно пристанищните приемни съоръжения²⁷, също ще допринесат за постигането на целта. Своевременно ще бъде разработен втори етап на целта за намаляване въз основа на допълнителен анализ на потенциала за намаляване от други наземни и морски източници и като се вземе предвид ангажимента, поет на Рио+20, за да се постигне значително намаляване на морските отпадъци до 2025 г.

Отпадъци от строителство и разрушаване: пазарите на рециклирани материали са от съществено значение за увеличаване на степента на рециклиране на отпадъци от строителство и разрушаване. Проектиране за по-добро управление на отпадъците от строителство и разрушаване, увеличаването на рециклируемостта и на рециклираното съдържание в строителните материали ще бъдат включени в рамката за оценка на екологичните характеристики на сградите, както е очертана в съобщението на Комисията относно *възможностите за ресурсна ефективност в сградния сектор*²⁸.

Освен това, съгласно предложения механизъм за ранно предупреждение, резултатите на държавите членки, ще бъдат наблюдавани по отношение на целта за постигане на 70 % рециклиране до 2020 г., включително посредством мерки като увеличаването на таксите за депониране на отпадъци от строителство и разрушаване или допълнителните задължения за сортиране в големите обекти за разрушаване, за да се подобри качеството на рециклираните материали.

²⁷ Директива 2000/59/ЕО.

²⁸ COM(2014) 445.

Хранителни отпадъци:

Изчислено е, че до 30 % от всички храни, произведени в световен мащаб, са загубени или разхитени. Комисията обмисля внасянето на конкретни предложения за намаляване на хранителните отпадъци.

Опасни отпадъци: правилното управление на опасните отпадъци продължава да бъде предизвикателство, като липсват данни за част от този поток отпадъци по отношение на действителният процес на третиране. Като първа стъпка, воденето на регистри и проследимостта ще бъдат засилени посредством създаването на регистри на опасните отпадъци и идентифициране на капацитетите и проблемните точки в системите на държавите членки за управление на опасните отпадъци. Тези регистри постепенно могат да бъдат разширени и да обхванат и други видове отпадъци, какъвто вече е случаят в няколко държави членки.

Пластмасови отпадъци: производството на пластмаси в ЕС се очаква да расте с темп от 5 % годишно. Докато само 24 % от пластмасовите отпадъци се рециклират, почти 50 % отиват на депо за отпадъци, а останалата част се изгаря. Публичната консултация относно пластмасовите отпадъци, проведена от Комисията през 2013 г.²⁹, показва, че има значителен потенциал за по-устойчиво използване на пластмасите и силно подкрепя прекратяването на депонирането им и по-доброто проектиране на пластмасите и пластмасовите продукти. Неотдавнашното предложение на Комисията, позволяващо на държавите членки да ограничат използването на пластмасови торбички³⁰, както и предложенията в това съобщение за увеличаване на рециклирането и прекратяване на депонирането са важни стъпки за подобряване на управлението на пластмасовите отпадъци.

Рециклиране на суровини от изключителна важност: въпреки че всички суровини са важни, критичните суровини заслужават специално внимание, тъй като производството им в световен мащаб е концентрирано в малък брой държави и при положение че много от тях имат ниска заменяемост и ниски нива на рециклиране. Комисията насърчава ефективното използване и рециклирането на критичните суровини в рамките на инициативата за суровините³¹ и Европейското партньорство за иновации в областта на суровините.

Незаконни превози на отпадъци: Комисията ще продължи да засилва действията за осигуряване на спазването на съответното законодателство на ЕС, по-специално Регламент (ЕО) № 1013/2006 относно превози на отпадъци, както наскоро е изменен с цел засилване на инспекциите на превозите на отпадъци.

Рециклиране на фосфора: фосфорът е жизненоважен ресурс за производството на храни, но той има значителни рискове за сигурността на доставките и настоящата му употреба включва образуването на отпадък и загуби на всеки етап от жизнения му цикъл. След консултативното съобщение относно устойчивото използване на фосфора³² Комисията разработва рамка за по-нататъшно действие.

²⁹ COM(2013) 123.

³⁰ COM(2013) 761.

³¹ COM(2011) 25.

³² COM(2013) 517.

За преодоляване на предизвикателствата със специфични отпадъци Комисията:

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;

предвижда мерки за стимулиране на пазарите на рециклирани материали, получени от отпадъци от **строителство и разрушаване**, и разработи обща рамка на ЕС за оценка на екологичните характеристики на сградите;

предлага държавите членки да разработят национални стратегии за предотвратяване на образуването на хранителни отпадъци и се стреми да осигури, че **хранителните отпадъци** в секторите на производството, търговията на дребно/разпространението, хранителните услуги/хотелиерството и домакинствата са намалели с най-малко 30 % до 2025 г.;

предвижда разработване на подходяща регистрационна система най-малко за **опасните отпадъци** във всички държави членки;

в допълнение към своето предложение за намаляване на използването на леки **пластмасови** торбички, предлага да се забрани депонирането на пластмаси най-късно до 2025 г.;

предлага държавите членки да включат мерки в техните национални планове за управление на отпадъците по отношение на събирането и рециклирането на отпадъци, съдържащи значителни количества критични суровини; и

разглежда разработването на рамка за политиката за **фосфора**, за да се подобри рециклирането му, да се насърчат иновациите, да се подобрят пазарните условия и да се включи устойчивото му използване в законодателството на ЕС относно торовете, храните, водите и отпадъците.

4. Определяне на цел за ресурсна ефективност

В 7-ата ПДОС държавите членки и Европейският парламент се съгласяват, че Европейският съюз следва да установи индикатори и да определи цели за ресурсна ефективност, както и да оцени дали е целесъобразно включването на водещ индикатор и водеща цел в рамките на Европейския семестър. След широки консултации се счете, че производителността на ресурсите, измерена като съотношение между БВП и потреблението на суровини (ПС), може да послужи за цел за производителността на ресурсите³³.

Една реалистична цел за повишаване на производителността на ресурсите, одобрена от ЕС и неговите държави членки, ще фокусира политическото внимание и ще отключи понастоящем пренебрегвания потенциал на кръговата икономика да създава устойчив растеж и работни места и да увеличава съгласуваността на политиката на ЕС. Тя ще бъде пропорционален начин да се осигури тази съгласуваност и да се насърчи действието.

³³ ПС представлява събирателен индикатор (в тонове), който измерва всички материални ресурси, използвани в икономиката, като същевременно се отчитат използваните ресурси, включени във вноса. Понастоящем тя е налична за ЕС и за някои държави членки. Държави, за които ПС все още не е налично, междувременно могат да използват вътрешното потребление на материали.

ЕС вече е прогнозировал нарастване на своята производителност на ресурсите с 15 % между 2014 г. и 2030 г. при сценария на обичайното развитие. Като се използват интелигентни политики за насърчаване на прехода към по-кръгова икономика, както се призовава от Европейската платформа за ефективно използване на ресурсите, ще бъде възможно този процент да се удвои. Като допринася значително за измерението за устойчивост на растежа, увеличаването на производителността на ресурсите с 30 % също ще има положително въздействие върху създаването на работни места и растежа на БВП³⁴.

Промишлеността ще се възползва от това подобряване на производителността на ресурсите посредством повишаване на конкурентоспособността³⁵. Разходите за ресурси могат да представляват значителна част от нейната структура на разходите и тя се нуждае от налични и предсказуеми доставки³⁶. Ще са налице както непосредствени финансови печалби, така и по-дългосрочни стратегически ползи, тъй като нарастващото търсене в световен мащаб води до повишаване на цените на ресурсите и на тяхната нестабилност. Превръщането на Европа в ресурсно ефективна икономика ще спомогне за постигане на целта ѝ за реиндустриализация.

Цел за производителност на ресурсите, дори незадължителна и определена на равнище ЕС, ще даде тласък на онези държави членки, които все още нямат цел на национално равнище, за да разработят мерки, които вземат предвид използването на ресурсите. Това би довело до по-балансиран мерки, които вземат под внимание по-широк спектър от икономически, социални и екологични последици и запълват тази празнота.

Държавите членки ще бъдат свободни да предприемат комбинацията от политики и действия, които са икономически и екологично най-изгодни в съответствие с по-широките цели на политиката. По този начин те ще се възползват от редица вече доказани — но не широко въведени — добри практики, които могат да приемат и адаптират към своите нужди и обстоятелства. В момента е в ход прегледът на стратегията „Европа 2020“³⁷, подпомаган от обществена консултация, за да се съберат всички мнения относно нейното развитие. Поради това Комисията счита, че решението относно определянето на водеща цел за производителността на ресурсите следва да бъде взето при прегледа, след като се вземат предвид резултатите от обществената консултация заедно с препоръките на Европейската платформа за ефективно използване на ресурсите.

За да се осигури, че създателите на политики са запознати с цялостната картина на натиска на ресурсите върху околната среда, трябва да бъдат взети под внимание други показатели, по-специално за използването на вода и за ограничените ресурси от земя. От 2013 г. Евростат публикува индекс за ресурсната ефективност като част от индикаторите по стратегията „Европа 2020“³⁸. Той е предназначен за мониторинг на изпълнението на *Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа*,

³⁴ SWD(2014) 211.

³⁵ Заинтересованите страни предпочетоха ПС като мярка на използването на ресурси, тъй като то отчита използването на ресурси, включени както във внесените продукти, така и във вътрешно произведените, и по този начин позволява обективно сравнение на съответната им ресурсна ефективност.

³⁶ Наскоро проведени проучвания на секторите на стоманодобива и на добива на алуминий показват, че суровините съставляват около 30 до 40 процента от структурата на разходите им, повече отколкото разходите им за труд например.

³⁷ COM(2014) 130, 19.3.2014 г. Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

³⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard.

демонстрира връзката между ресурсите и допълнително ангажира заинтересованите страни в процеса на измерване на напредъка на обществото, различен от БВП.

За да се използва потенциалът на ресурсната ефективност в контекста на устойчивото развитие:

- Комисията ще вземе предвид препоръките на Европейската платформа за ефективно използване на ресурсите за водеща цел за ресурсна ефективност заедно с резултатите от обществената консултация в текущия преглед на стратегията „Европа 2020“;
- успоредно с това индексът за ресурсна ефективност, използван за наблюдение на индикаторите за използването на ресурсите, различни от въглерода и материалите (по-специално на земя и вода), ще бъде доразработен; и
- националните статистически служби следва да работят за установяване на общоприета методика в рамките на Европейската статистическа система за изчисляване на потреблението на суровини на национално равнище.