Pregled
br. 04

HR

Mjere EU-a za rješavanje problema plastičnog otpada

EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2020.

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Sažetak	I. – IV.
Uvod	01. – 11.
Materijal bez kojeg se ne može	01. – 02.
Sve veći problem s otpadom	03. – 04.
Komisijin odgovor u okviru relevantnih politika	05. – 07.
Oporaba energije: na pola puta između odlagališta i recikliranja	08. – 11.
Opseg pregleda i pristup njegovoj izradi	12. – 14.
Pregled mjera i politika EU-a po sektorima	15. – 25.
Politike EU-a o plastici u ključnim sektorima	15. – 25.
Plastični ambalažni otpad	26. – 73.
Dizajn ambalaže	27. – 31.
Osnovni zahtjevi koji se smatraju neprovedivima u praksi	27. – 29.
Savez za kružno gospodarenje plastikom može doprinijeti nastojanjima EU-a	30. – 31.
Programi proširene odgovornosti proizvođača	32. – 42.
Programi proširene odgovornosti proizvođača za ambalažu u širokoj su uporabi u EU-u, ali međusobno se uvelike razlikuju po razini učinkovitosti	33. – 34.
Programima proširene odgovornosti proizvođača promiče se proizvodnja lakše ambalaže, ali ne i mogućnost recikliranja	35. – 36.
Novim pravilima EU-a namjerava se uskladiti i unaprijediti programe proširene odgovornosti proizvođača	37. – 38.
Sustavima povratne naknade može se doprinijeti dostizanju ambicioznijih ciljnih vrijednosti za recikliranje plastičnih boca, ali uz određene troškove	39. – 42.
Izvješćivanje, podatci i dostizanje ciljnih vrijednosti	43. – 48.
Ispunjavanje pravnih zahtjeva smatra se zadovoljavajućim	43.
Velike razlike među državama članicama u pogledu dostavljanja podataka te velika dopuštena odstupanja	44. – 46.
Zakonodavne izmjene dovest će do korektivnog smanjenja prijavljenih stopa recikliranja	47. – 48.

Financiranje sredstvima EU-a namijenjeno plastičnom ambalažnom otpadu: infrastruktura i načini zbrinjavanja 49. – 54.

EU financira infrastrukturu za gospodarenje otpadom iz instrumenata kohezijske politike 49. – 50.

U okviru programa Obzor 2020. pruža se prilika za poboljšanje dizajna plastičnih proizvoda i mogućnosti njihova recikliranja 51. – 52.

U okviru programa LIFE financiraju se rješenja za problem plastičnog otpada 53. – 54.

Otprema plastičnog ambalažnog otpada 55. – 66.

Uvjeti za otpremu plastičnog otpada u inozemstvo postat će stroži 55. – 56.

Izvoz plastičnog otpada i plastičnog ambalažnog otpada sve je manji 57. – 58.

Otpremljeni plastični ambalažni otpad čini trećinu prijavljene stope recikliranja u EU-u 59. – 61.

Zabrana uvoza plastičnog otpada u Kinu dovela je do promjena odredišta izvoza iz država članica EU-a 62. – 66.

Nezakonita trgovina plastičnim ambalažnim otpadom: kazneno djelo protiv okoliša 67. – 73.

Nezakonito odlaganje plastičnog otpada teško je i složeno kazneno djelo 68. – 69.

Plastični otpad jedna je od roba koje se najviše nezakonito otpremaju 70. – 71.

Pravni okvir EU-a za borbu protiv kaznenih djela u području gospodarenja otpadom obilježen je nedostatcima 72. – 73.

Pregled prilika, nedostataka, izazova i rizika 74. – 80.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Revizorski tim

Sažetak

I. U sklopu približavanja kružnom gospodarstvu i u svrhu davanja doprinosa postizanju UN-ovih ciljeva održivog razvoja Europska komisija odobrila je u siječnju 2018. **strategiju za plastiku**. U toj strategiji predložene su mjere za povećanje mogućnosti recikliranja i za poboljšanje prikupljanja, razvrstavanja, reciklaže i recikliranog sadržaja plastičnih proizvoda. Izmjenom Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2018. utvrđene su nove ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže za 2025. (50 %) i 2030. godinu (55 %). Dostizanjem tih ciljnih vrijednosti doprinijelo bi se postizanju ciljeva EU-a u pogledu kružnog gospodarstva. Nova, stroža pravila o izvješćivanju vjerojatno će dovesti do smanjenja prosječne prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže u EU-u. Prema procjenama iz relevantnih sektora to bi moglo značiti pad s 41 % na 32 % – 29 %.

II. S obzirom na to da je ta strategija donesena nedavno, u ovom trenutku nije moguće procijeniti njezin učinak. Sud je stoga u okviru ovog pregleda provjerio koje je mjere EU poduzeo za rješavanje problema plastičnog otpada, s posebnim naglaskom na plastičnom ambalažnom otpadu jer on čini najveći dio plastičnog otpada (61 %). Ovaj dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se najvećim dijelom temelji na javno dostupnim informacijama ili materijalima koji su posebno prikupljeni u tu svrhu.

III. U središte ovog pregleda stavljena su sljedeća pitanja:

- dizajn ambalaže, koji je ključan za mogućnost recikliranja plastične ambalaže;
- programi proširene odgovornosti proizvođača, kojima se stvara regulatorni i financijski okvir za gospodarenje plastičnim ambalažnim otpadom;
- izvješćivanje o podatcima o recikliranju, čija je pouzdanost ključna za mjerenje napretka EU-a u dostizanju ciljnih vrijednosti za recikliranje plastičnog ambalažnog otpada;
- otprema plastičnog ambalažnog otpada u zemlje izvan EU-a, koji čini jednu trećinu prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže u EU-u;
- nezakonita trgovina otpadom, problematično područje kriminala koje utječe i na gospodarenje plastičnim ambalažnim otpadom.

IV. Sud donosi prikaz okvira EU-a za gospodarenje plastičnim otpadom u automobilskom, elektroničkom, poljoprivrednom i građevinskom sektoru, u kojima, ukupno gledajući, nastaje 22 % plastičnog otpada u EU-u. Sud je također razmotrio dostupne instrumente EU-a za financiranje iz kojih se državama članicama može pružiti

potpora da poboljšaju gospodarenje plastičnim otpadom. Novo zakonodavstvo i ciljne vrijednosti u pogledu plastičnog ambalažnog otpada pokazatelj su predanosti EU-a i država članica izdvajanju potrebnih resursa, ponekad i znatnih, za rješavanje problema plastičnog otpada. Strategija je relativno nov dokument te se njezine ambicije u brojnim područjima tek trebaju pretočiti u djelo. Sud upozorava na određene nedostatke, rizike, izazove i prilike koji proizlaze iz pristupa EU-a rješavanju problema plastičnog ambalažnog otpada. To se osobito odnosi na priliku da EU ostvari određene prednosti kao predvodnik razvoja rješenja za plastičnu ambalažu prihvatljivih u kružnom gospodarstvu, ali i na rizik od toga da neke države članice ne uspiju dostignuti nove ciljne vrijednosti.

Uvod

Materijal bez kojeg se ne može

01. **Plastika** je neizostavan dio suvremenog gospodarstva i ima nebrojene primjene u industriji i među potrošačima. Riječ je o jeftinom, raznovrsnom, laganom i otpornom materijalu široke primjene u ključnim sektorima kao što su proizvodnja ambalaže, poljoprivreda, građevinarstvo, automobilska industrija i električni uređaji. Svjetska proizvodnja plastike eksponencijalno je rasla te se od 1950. do 2015. povećala s 1,5 milijuna tona na 322 milijuna tona[1]. Polovica ukupne plastike na svijetu proizvedena je od 2005. naovamo[2]. Potražnja za plastikom nadišla je potražnju za svim ostalim rasutim materijalima (kao što su čelik, aluminij ili cement) te se od 2000. gotovo udvostručila. Gospodarstva u razvoju trenutačno upotrebljavaju 20 puta manje plastike po glavi stanovnika od naprednih gospodarstava. Njihova će potrošnja vjerojatno rasti ukorak s njihovim razvojem.

02. Plastika se u EU-u najviše upotrebljava kao ambalaža (npr. čašice za jogurt, boce za vodu, zaštitna ambalaža za voće). Na taj segment otpada 40 % proizvodnje plastike[3] i 61 % ukupnog nastalog plastičnog otpada. Nakon ambalaže za najviše plastičnog otpada odgovorni su sektori proizvodnje električne i elektroničke opreme te građevinski, automobilski i poljoprivredni sektor (vidjeti ***sliku 1.***). Plastična ambalaža također je vrsta ambalaže s najnižom prijavljenom stopom recikliranja u EU-u (42 %) u usporedbi s drugim materijalima. Za metale (76 %), papir i karton (83 %) te staklenu ambalažu (73 %) prijavljene su znatno više stope recikliranja[4].

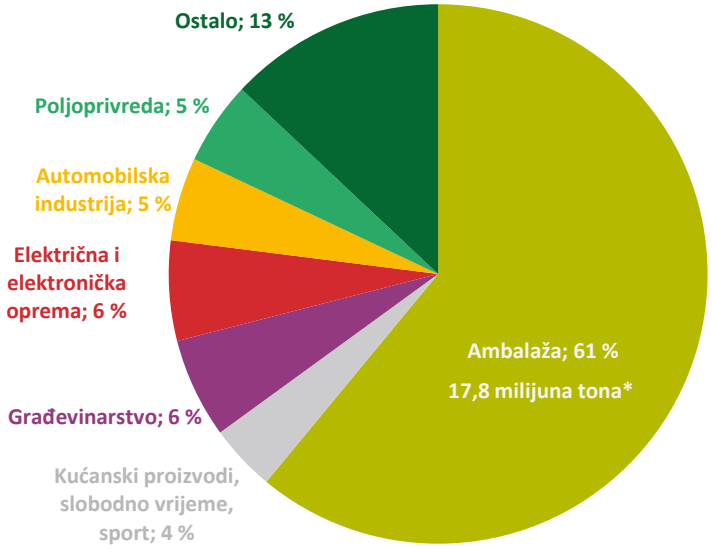
[1] Europski parlament: „Plastični otpad i reciklaža u EU-u: činjenice i brojke", 19. prosinca 2018.

[2] Roland Geyer, Jenna R. Jambeck i Kara Lavender Law (2017.), „Production, use, and fate of all plastics ever made", *Science Advances*, 19. srpnja 2017.

[3] *Plastics Europe*: *„Plastics – the Facts 2019"*, 14. listopada 2019.

[4] Europska komisija: radni dokument službi Komisije priložen komunikaciji „Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu", SWD(2018) 16 final.

Slika 1. – Nastajanje plastičnog otpada po sektorima 2018.



*** Ukupna količina plastičnog otpada nakon uporabe prikupljena u okviru relevantnih tokova – 29,1 milijun tona**

Izvor: Sud, na temelju podataka iz dokumenta „A circular economy for plastics – A European Overview", *Plastics Europe*, 2019.

Sve veći problem s otpadom

03. Nepropisno bacanje smeća i otpuštanje štetnih tvari iz plastike u okoliš nanose štetu kopnenim i morskim ekosustavima. Svake godine u morima i oceanima završi između 4,8 i 12,7 milijuna tona plastičnog otpada[5]. Omjer plastičnog smeća na kopnu i u moru razlikuje se u različitim regijama. Prema procjenama iz jedne nedavne studije ribarske mreže čine i do 46 % tzv. velikog tihooceanskog nanosa smeća[6]. Približno 85 % smeća iz mora pronađenog na plažama u Europi čini plastika. Oko 43 % tog smeća iz mora čine plastični predmeti za jednokratnu upotrebu, a 27 % ribolovni alati[7].

[5] Jenna R. Jambek et al., „Plastic waste inputs from land into the ocean", *Science*, sv. 347, veljača 2015.

[6] L. Lebreton et al., „Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic", *Sci Rep* 8, 22. ožujka 2018.

[7] Europska komisija: Prijedlog Direktive o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš, COM(2018) 340 final.

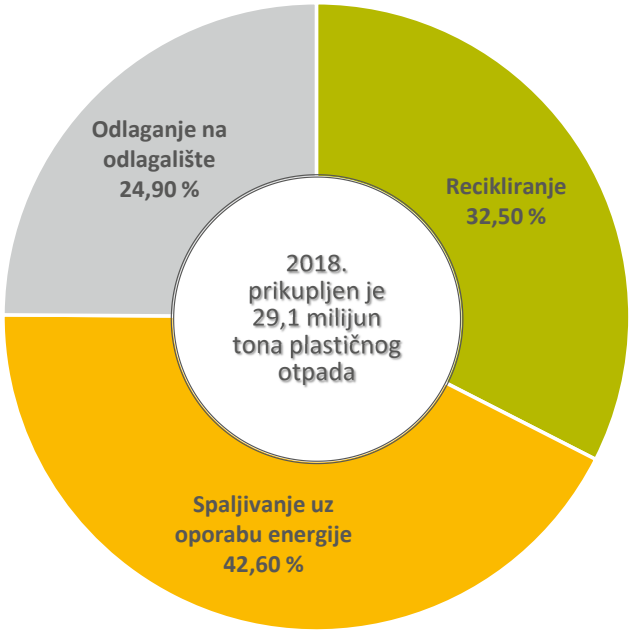
Fotografija 1. – *Ocean Plastics lab*: izložba plastičnog otpada iz mora i oceana

Izvor: Europski parlament.

04. Prema podatcima za 2015. oko 55 % plastičnog otpada u svijetu i dalje se odlagalo na odlagalištima ili odbacivalo u prirodu[8]. Većina plastičnog otpada u EU-u završava na odlagalištima ili se spaljuje, uz oporabu energije (vidjeti ***sliku 2.***).

[8] Hannah Ritchie i Max Roser: „Plastic Pollution", *Our World in Data*, rujan 2018.

Slika 2. – Različiti načini zbrinjavanja plastičnog otpada u EU-u 2018.



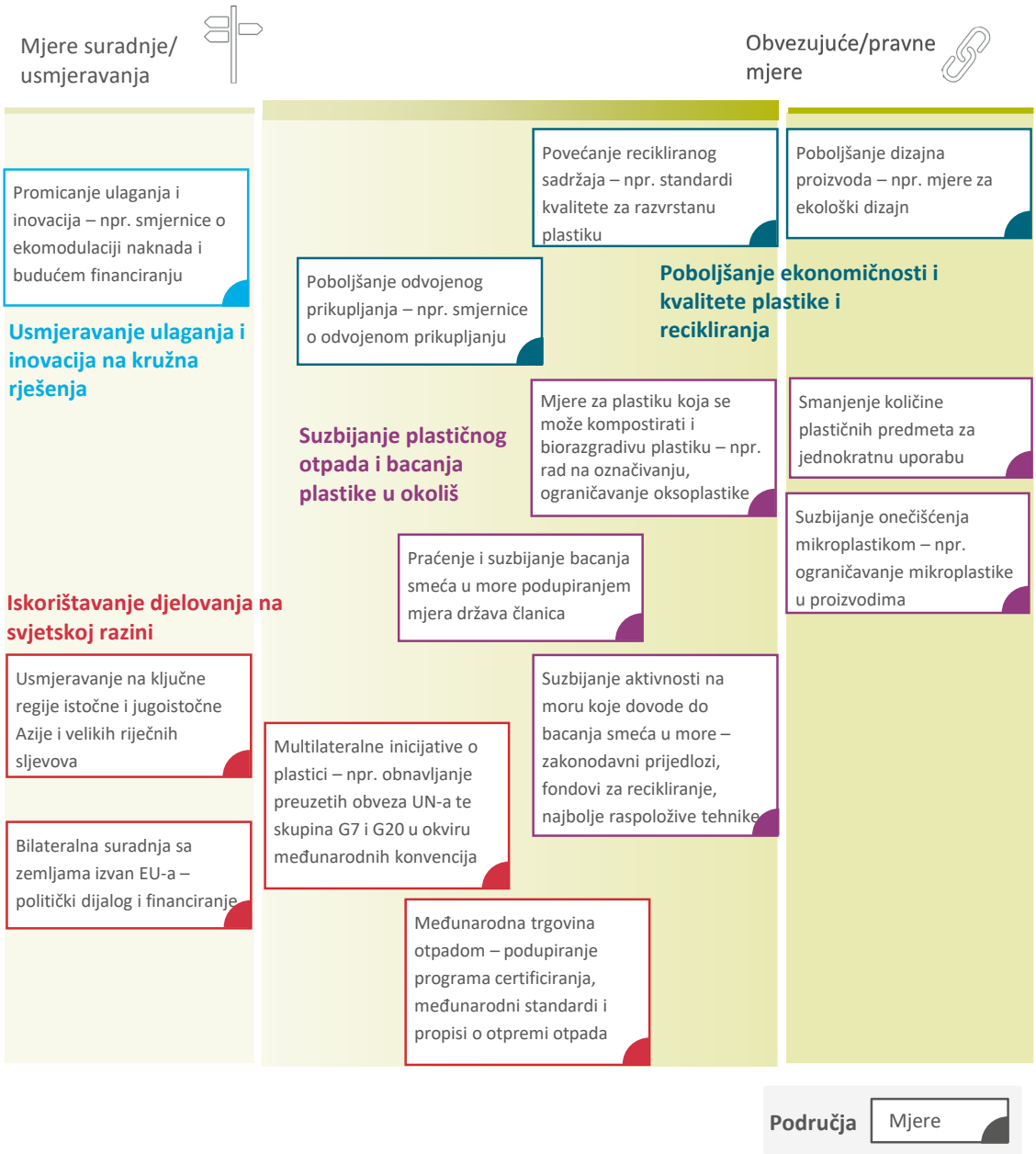
Izvor: Sud, na temelju podataka udruge *Plastics Europe*, „Plastics – the Facts 2019".

Komisijin odgovor u okviru relevantnih politika

05. U sklopu približavanja kružnom gospodarstvu i u svrhu davanja doprinosa postizanju UN-ovih ciljeva održivog razvoja Europska komisija odobrila je u siječnju 2018. **strategiju za plastiku**[9]. Komisija smatra da je politika o plastici dodatno razrađena zelenim planom i novim akcijskim planom za kružno gospodarstvo. Cilj je te strategije obuhvatiti sve sektore u kojima nastaje plastični otpad primjenom zakonodavstva EU-a te dobrovoljnih mjera i standarda. U strategiji je navedeno 39 mjera koje su podijeljene u četiri tematska područja (vidjeti ***sliku 3.***). Jedan je od ključnih ciljeva strategije da se do 2030. sva plastična ambalaža koja se stavlja na tržište EU-a može ponovno upotrijebiti ili reciklirati na isplativ način. Komisija također želi poduprijeti države članice u dostizanju ciljnih vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže.

[9] Europska komisija: Strategija za plastiku iz 2018.

Slika 3. – Glavni elementi strategije EU-a za plastiku

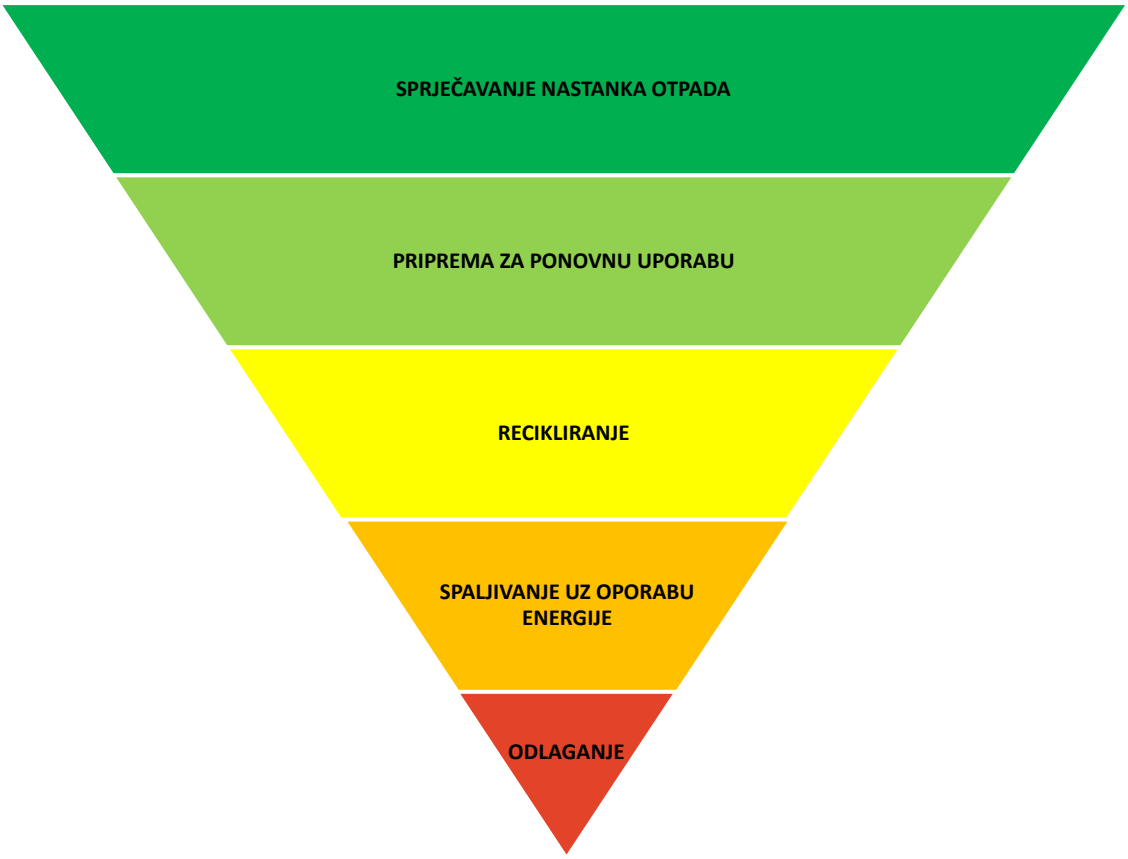


Izvor: Sud, na temelju strategije Europske komisije za plastiku iz 2018. Nije obuhvaćeno svih 39 mjera iz strategije za plastiku.

06. Komisijinom strategijom za plastiku želi se dodatno zajamčiti da se ključni koncepti gospodarenja otpadom – načelo prema kojem onečišćivač plaća, hijerarhija otpada i prestanak statusa otpada – primjenjuju i na plastični otpad (vidjeti ***sliku 4.***). EU već nekoliko desetljeća podupire nastojanja da se poboljša praksa gospodarenja otpadom. Na primjer, cilj 6. akcijskog programa za okoliš (2002. – 2012.) bio je postići „znatno smanjenje" količine proizvedenog otpada, posebice mjerama za sprječavanje

nastanka otpada[10]. To nije ostvareno, ali je isti cilj zadržan i u 7. akcijskom planu za okoliš (2014. – 2020.).

Slika 4. – Hijerarhija otpada kako je definirana Okvirnom direktivom o otpadu iz 2008.[11]



Izvor: Europska komisija.

07. Ključan element Komisijina djelovanja u pogledu plastike bila je izmjena direktiva EU-a o otpadu, koja je dovršena u svibnju 2018.[12] Izmijenjenom Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu prethodna je ciljna vrijednost za recikliranje plastičnog ambalažnog otpada udvostručena s 22,5 % (koliko je većina država članica trebala ostvariti do 2008.) na 50 % do 2025. i 55 % do 2030. Države članice imaju slobodu da dostignu ciljne vrijednosti na bilo koji način koji smatraju prikladnim. U ***tablici 1.*** prikazane su ciljne vrijednosti utvrđene u direktivama o otpadu, prema vrstama otpada, za 2025., 2030. i 2035. godinu. U Direktivi o ambalaži i ambalažnom otpadu

[10] Odluka 1600/2002/EZ.

[11] „Zbrinjavanje" uključuje odlaganje otpada na odlagališta.

[12] Direktive (EU) 2018/850 o odlagalištima otpada, (EU) 2018/851 o otpadu i (EU) 2018/852 o ambalaži i ambalažnom otpadu.

utvrđene su i druge mjere za lakše dostizanje povećanih ciljnih vrijednosti za recikliranje. One obuhvaćaju odvojeno prikupljanje otpada, proširenu odgovornost proizvođača, ekonomske instrumente i planove gospodarenja otpadom.

Tablica 1. – Ciljne vrijednosti za recikliranje i odlaganje otpada na odlagališta utvrđene u postojećim direktivama EU-a

Vrsta otpada	Pravna osnova	Do 2025.	Do 2030.	Do 2035.
Komunalni otpad pripremljen za ponovnu uporabu i recikliranje	Okvirna direktiva o otpadu 98/2008	55 %	60 %	65 %
Odlaganje komunalnog otpada na odlagališta	Direktiva o odlagalištima 1999/31	—	—	Ne više od 10 %
Recikliranje svih vrsta ambalažnog otpada	Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu 94/62	65 %	70 %	—
Recikliranje plastičnog ambalažnog otpada	**Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu 94/62**	**50 %**	**55 %**	**—**

Izvor: Sud, na temelju izmjena direktiva o otpadu iz 2018.

Oporaba energije: na pola puta između odlagališta i recikliranja

08. U hijerarhiji različitih načina zbrinjavanja otpada jednu razinu ispod recikliranja nalazi se spaljivanje plastičnog otpada uz oporabu energije (vidjeti ***sliku 4.***). Trenutačno se u Europi spaljuje više plastičnog otpada nego što ga se reciklira. Kako bi se dostignule nove ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže, to će se stanje trebati promijeniti[13].

09. Plastika se uglavnom dobiva iz sirove nafte te se njezinim spaljivanjem otpušta velika količina CO_2, kao i različite količine drugih tvari i onečišćujućih tvari, kao što su

[13] *ICF/Eunomia*: „Plastics: reuse, recycling and marine litter", svibanj 2018.

dušikov oksid i živa. Određene emisije mogu se neutralizirati proizvodnjom energije jer se time smanjuje potreba za drugim oblicima proizvodnje energije.

10. Plastika bi se mogla kemijski reciklirati ili odlagati na odlagališta. Kemijsko recikliranje (tj. pretvaranje otpada u kemijske sirovine) može obuhvaćati mnoge različite tehnologije. One još nisu tehnološki ili ekonomski održiv način zbrinjavanja otpada, dok bi se odlaganje otpada na odlagališta trebalo drastično smanjiti.

11. Spaljivanje stoga u određenim slučajevima može biti rješenje za zbrinjavanje plastičnog otpada koji sadržava otrovne tvari. Ovisno o ishodu procjene vijeka trajanja[14], dok ne budu spremna druga tehnološka i regulatorna rješenja, spaljivanje bi se moglo smatrati održivim rješenjem za zbrinjavanje takvog plastičnog otpada[15].

[14] Direktiva 2008/98/EZ.

[15] ICF/Eunomia, svibanj 2018.

Opseg pregleda i pristup njegovoj izradi

12. U okviru ovog pregleda ispitan je pristup EU-a problemu plastičnog otpada na kopnu, s posebnim naglaskom na plastičnom ambalažnom otpadu. U njemu se upozorava na određene nedostatke, rizike, izazove i prilike koji proizlaze iz pristupa koji se primjenjuje. Sud stavlja naglasak na plastični ambalažni otpad jer on čini najveći dio plastičnog otpada (61 %). Bacanje smeća u more nije obuhvaćeno ovim pregledom.

13. Ovaj dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se najvećim dijelom temelji na javno dostupnim informacijama ili materijalima koji su posebno prikupljeni u tu svrhu. Sud je umjesto obavljanja revizije izradio pregled jer je strategija za plastiku iz 2018. još daleko od provedbe u djelo i jer se rokovi postavljeni državama članicama za primjenu izmijenjenog zakonodavnog okvira EU-a (tj. novih direktiva) protežu i nakon 2021. Stoga je trenutačno nemoguće procijeniti učinak tih promjena. Međutim, ovaj je pregled svejedno pravodoban s obzirom na to da budući rashodovni prioriteti EU-a još nisu sasvim utvrđeni i da se još nisu donijele konačne odluke o reformama u važnim područjima politika. Povrh toga, ovim pregledom moglo bi se doprinijeti zajedničkoj reviziji koju od 2020. na temu plastičnog ambalažnog otpada predvodi EUROSAI te bi joj on mogao poslužiti kao dopuna.

14. Revizori Suda razgovarali su s predstavnicima GU-a za okoliš, vodeće glavne uprave za ovo pitanje, kao i s nizom dionika iz industrijskih sektora i civilnog društva. Sud je pregledao direktive i uredbe, strategije, dokumente o relevantnim politikama, smjernice, evaluacije, izvješća o praćenju i interne dokumente koje je dostavila Komisija, kao i izvješća država članica, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija. Revizori su posjetili Portugal i Nizozemsku kako bi vidjeli provedbu relevantnih politika u praksi. Te države članice, koje se suočavaju s nizom izazova povezanih s gospodarenjem plastičnim otpadom koji su zajednički mnogim državama članicama EU-a, odabrane su kako bi Sud stekao uvid u niz različitih poteškoća s kojima se tijela javne vlasti suočavaju u svojem radu na poboljšanju gospodarenja plastičnim otpadom, kao i u rješenja za koja su se ta tijela odlučila.

Pregled mjera i politika EU-a po sektorima

Politike EU-a o plastici u ključnim sektorima

15. Strategijom za plastiku iz 2018. nastojalo se obuhvatiti sve glavne sektore u kojima nastaje plastični otpad u EU-u. Trenutačno se radi na provedbi te strategije u djelo, što uključuje evaluacije i pregledavanje direktiva te popratnih studija kako bi se utvrdile mogućnosti za sprječavanje nastanka otpada i za bolje gospodarenje plastičnim otpadom. Novim akcijskim planom za kružno gospodarstvo Komisija se obvezuje da u sljedećih nekoliko godina predloži izmjene zakonodavstva kojim se uređuje gospodarenje otpadom u ključnim sektorima u kojima nastaje plastični otpad, a to su automobilska industrija, građevinarstvo i proizvodnja ambalaže[16].

16. Iako već postoje pravno obvezujuće ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže (vidjeti ***tablicu 1.***), za plastični otpad iz poljoprivrednog i građevinskog sektora ne postoje slične ciljne vrijednosti. Gospodarenje otpadom koji nastaje u automobilskoj industriji te sektoru proizvodnje električne i elektroničke opreme uređeno je zasebnim zakonodavstvom[17], ali u tim aktima nisu postavljene posebne ciljne vrijednosti za recikliranje plastike.

Poljoprivreda

17. Upotreba plastike u poljoprivredi sve je veća. Procjenjuje se da se 2017. u poljoprivredi u EU-u upotrijebilo 1,7 milijuna tona plastike[18]. Plastika u poljoprivredi najčešće se primjenjuje u obliku folije za silažu, zatim u staklenicima i plastenicima, kao pokrovna folija, za cijevi za navodnjavanje te u obliku mreža i konopa. Proizvođači plastike procijenili su 2014. da se 28 % prikupljenog plastičnog otpada iz poljoprivrede reciklira, da se 30 % upotrebljava za oporabu energije i da se 42 % odlaže na

[16] Komunikacija Komisije: „Novi Akcijski plan za kružno gospodarstvo: za čišću i konkurentniju Europu”, COM(2020) 98 final.

[17] Direktiva 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi i Direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima.

[18] *Plastics Europe*: „Plastics – the Facts 2018”.

odlagališta[19]. Međutim, moguće je da određeni dio plastike ostaje na poljima ili da se nezakonito spaljuje jer se trenutačno nijednim programom prikupljanja plastike iz poljoprivrede u EU-u ne prikuplja više od 70 % otpadne plastike iz poljoprivrede[20].

18. EU nije postavio ciljne vrijednosti za gospodarenje plastikom iz poljoprivrede. Nacionalni sustavi prikupljanja plastičnog otpada iz poljoprivrede trenutačno postoje u pet država članica. Recikliranje plastike iz poljoprivrede može biti otežano, a ponovna uporaba praktički je nemoguća. Otpadne pokrovne folije često su znatno oštećene vremenskim uvjetima, prekrivene tlom, a ponekad i pesticidima te mogu biti kontaminirane patogenima.

19. Komisija je 2020. pokrenula istraživanje kako bi procijenila mogućnost povećanja stopa prikupljanja i recikliranja plastičnog otpada iz poljoprivrede na razini EU-a. Zajednička poljoprivredna politika EU-a (ZPP) omogućuje financiranje, primjerice, zamjene plastenika konstrukcijama od stakla i čelika.

Automobilska industrija

20. Plastika čini oko 11 % materijala u vozilima[21] te od toga svake godine nastaje otprilike milijun tona plastičnog otpada[22]. Komisija procjenjuje da svake godine otprilike 30 % otpadnih vozila u EU-u ne uđe u službeni sustav njihova zbrinjavanja[23]. Zbog toga se ta vozila ne oporabljuju ni ne recikliraju na odgovarajući način, a ponekad ni uopće. Trenutačno se reciklira svega 9 % plastičnog otpada iz otpadnih vozila koja uđu u odgovarajući sustav zbrinjavanja[24]. Količina reciklirane plastike koja se upotrebljava u proizvodnji automobila rijetko prelazi nekoliko postotaka u ukupnom proizvodu. Na razini cijele industrije ne postoji ciljna vrijednost ni za uporabu reciklirane plastike u osobnim vozilima ni za recikliranje plastike na kraju uporabnog

[19] *Plastics Europe*: „Plastics – the Facts 2015".

[20] Podatci udruge Agriculture Plastics Europe.

[21] *GHK*: „Study to examine the benefits of the End of Life Vehicles Directive", svibanj 2006.

[22] Na temelju godišnje procjene od 8 do 9 milijuna tona otpada iz otpadnih vozila u EU-u iznesene 2014. u provjeri prikladnosti za pet tokova otpada.

[23] *Öko-Institut*: „Assessment of the implementation of Directive 2000/53/EU on end-of-life vehicles", 2017.

[24] Radni dokument službi Komisije priložen strategiji za plastiku iz 2018., SWD(2018) 16 final, str. 21.

vijeka vozila. Direktivom o otpadnim vozilima utvrđene su ciljne vrijednosti za oporabu i ponovnu uporabu ili recikliranje vozila po težini. Stopa oporabe svake bi godine trebala u prosjeku iznositi 95 % po vozilu, a stopa ponovne uporabe ili recikliranja najmanje 85 %. Skupina zemalja EU 28 blago je premašila minimum od 85 % za ponovnu uporabu/recikliranje, ali nije dostignula ciljnu vrijednost oporabe od 95 %[25].

Elektronička oprema

21. Procjenjuje se da EU svake godine proizvede 9,4 milijuna tona otpadne elektroničke i električne opreme, od čega se procjenjuje da 20 % otpada na plastiku[26]. Brojke pokazuju da svega 35 % otpadne električne i elektroničke opreme u EU-u ulazi u službeni sustav prikupljanja i zbrinjavanja otpada. Nezakonita otprema otpada u zemlje izvan EU-a velika je prepreka poboljšanju postojećeg stanja. Procjenjuje se da svake godine iz EU-a nestane 1,3 milijuna tona takve opreme (odnosno oko 14 % otpadne električne i elektroničke opreme)[27]. Većina država članica dostignula je ciljne vrijednosti koje su bile postavljene za razdoblje do 2015. za prikupljanje, oporabu i recikliranje glavnih kategorija otpadne električne i elektroničke oprema (IT i telekomunikacijska oprema, veliki i mali kućanski uređaji)[28]. Te ciljne vrijednosti za oporabu/recikliranje različite su za različite kategorije proizvoda te se kreću između 70 % i 80 % za oporabu te između 50 % i 75 % za pripremu za recikliranje ili ponovnu uporabu. Od 2016. primjenjuju se više ciljne vrijednosti za oporabu, a od 2019. i za pripremu za recikliranje ili ponovnu uporabu. Ne postoji zasebna ciljna vrijednost za recikliranje plastike iz otpadne električne i elektroničke opreme jer je najveći naglasak na recikliranju neophodnih metala.

22. Složenost dizajna proizvoda i moguća prisutnost problematičnih kemikalija (npr. usporivača gorenja) otežavaju recikliranje plastike iz otpadne električne i elektroničke opreme. Komisija istražuje načine da se zajamči primjena načela kružnog dizajna (mogućnost popravka, modularnost, mogućnost nadogradnje i lakoća rastavljanja) kako bi se poduprla ponovna uporaba i recikliranje.

[25] Eurostat.

[26] Radni dokument službi Komisije priložen strategiji za plastiku iz 2018., SWD(2018) 16 final.

[27] Projekt „Countering WEEE Illegal Trade": „Summary Report", 30. kolovoza 2015.

[28] Izvješće o provedbi Direktive o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi, rujan 2018., str. 177.

Građevinarstvo i rušenje zgrada

23. Većina država članica već je dostignula ciljnu vrijednost za razdoblje do 2020. za oporabu građevinskog otpada od 70 % koja je utvrđena Okvirnom direktivom o otpadu. Ta je ciljna vrijednost uglavnom dostignuta upotrebom oporabljenog otpada za postupke kao što je nasipavanje i primjenom takvih materijala u grubim radovima (npr. za nosive slojeve podloge u cestogradnji). Ne postoje ciljne vrijednosti za oporabu plastike iz građevinskog otpada nastalog tijekom gradnje ili rušenja. Pri recikliranju plastičnog građevinskog otpada nailazi se na niz poteškoća: plastika može biti dio kompozitne strukture, može izgubiti svoja svojstva ili sadržavati različite aditive nepoznatih svojstava te se može naći u miješanom otpadu, zbog čega razvrstavanje postaje teško i neisplativo[29]. Strategijom za plastiku predviđeno je da se do kraja 2021. obave evaluacija i preispitivanje Uredbe o građevnim proizvodima u cilju povećanja uporabe recikliranih materijala.

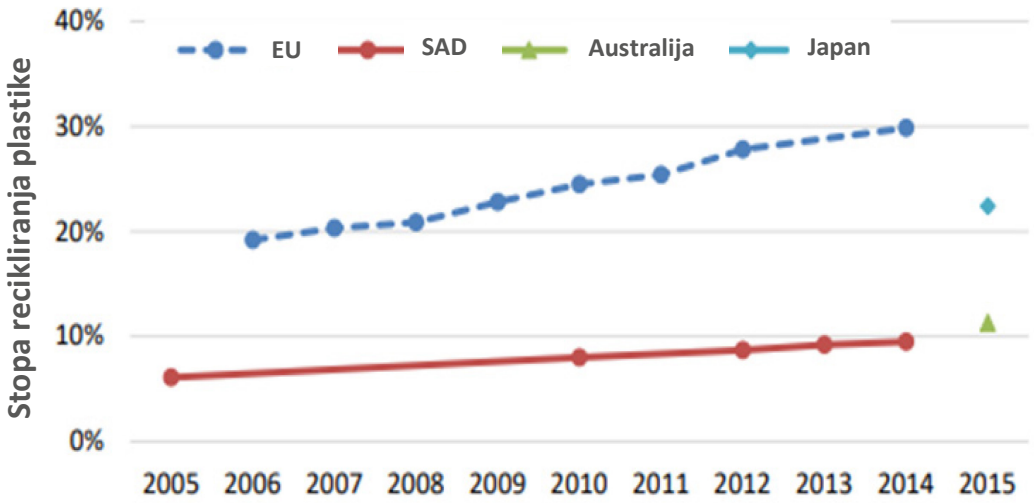
Ambalaža

24. U prosjeku se u EU-u svake godine proizvede 32 kg **plastičnog ambalažnog otpada** po glavi stanovnika. Za usporedbu, u SAD-u je riječ o 45 kg, u Indiji 5 kg i u Japanu 33 kg po stanovniku godišnje[30]. Prema informacijama koje su dostupne OECD-u, EU ima najvišu stopu recikliranja plastike (za sve vrste plastičnog otpada zajedno) od svih naprednih gospodarstava (vidjeti ***sliku 5.***). Narav i kvaliteta podataka na kojima se temelji taj nalaz uvelike se razlikuju od zemlje do zemlje, ali ipak daju određenu opću predodžbu o različitim razinama ostvarenog napretka.

[29] Europska agencija za okoliš: „Construction and demolition waste: challenges and opportunities in a circular economy", 16. siječnja 2020.

[30] *UN Environment*: „Single use plastics. A roadmap for sustainability", 2018.

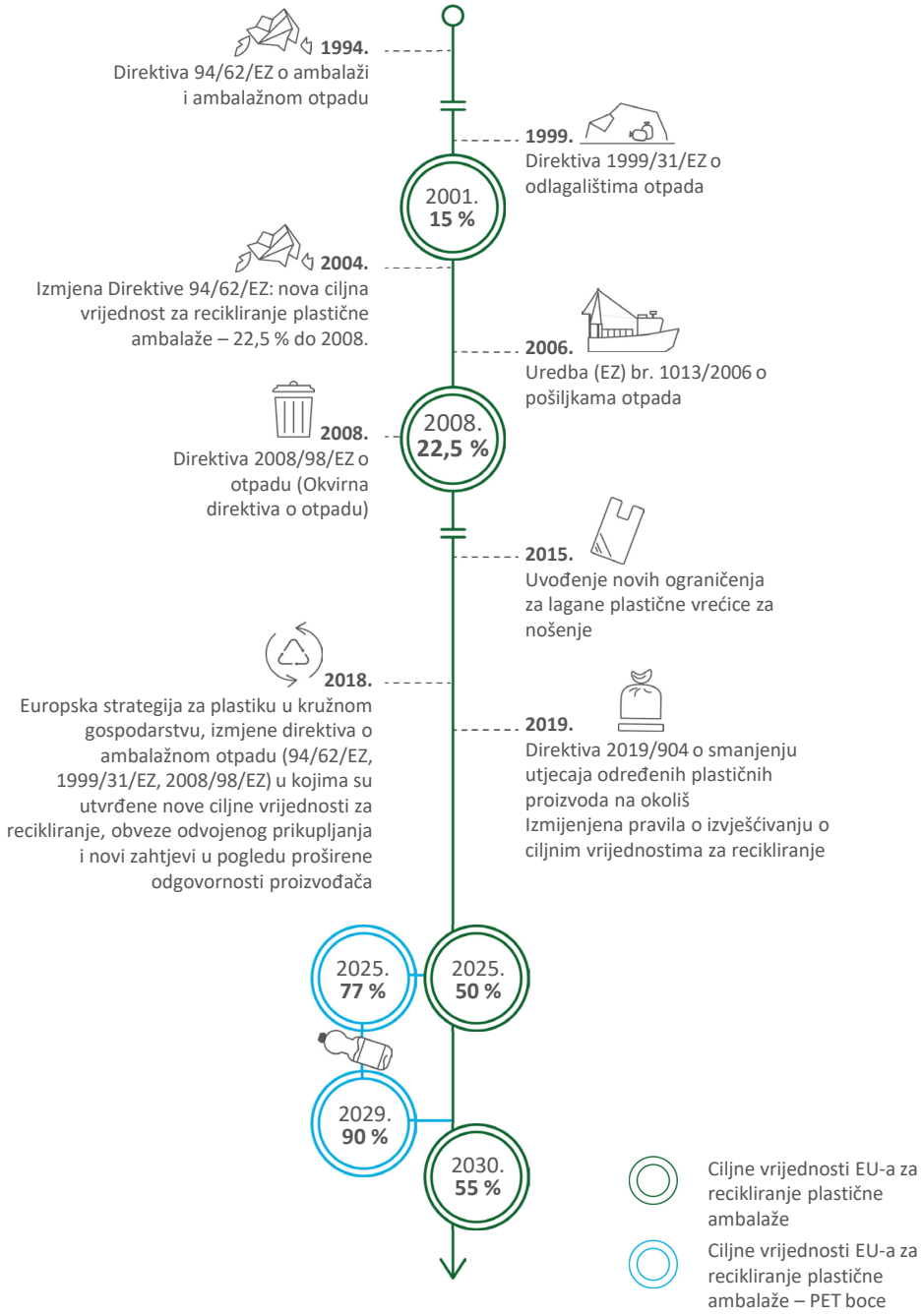
Slika 5. – Stope recikliranja plastike u odabranim gospodarstvima s visokim dohotkom



Izvor: na temelju OECD-ova dokumenta (2018.) „Improving Markets for Recycled Plastics: „Trends, Prospects and Policy Responses", *OECD Publishing*, Pariz, https://doi.org/10.1787/978 926 430 1016-en.

25. Pravni okvir za poboljšanje gospodarenja plastičnim ambalažnim otpadom utvrđen Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu postupno se dopunjavao drugim direktivama i uredbama. U njima su utvrđene ciljne vrijednosti za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada (Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva), pravila o otpremi otpada (Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada) i ograničenja za odlaganje otpada na odlagališta (Direktiva Vijeća 1999/31/EZ od 26. travnja 1999. o odlagalištima otpada) (vidjeti ***sliku 6.***).

Slika 6. – Okvir i ciljne vrijednosti EU-a za plastičnu ambalažu

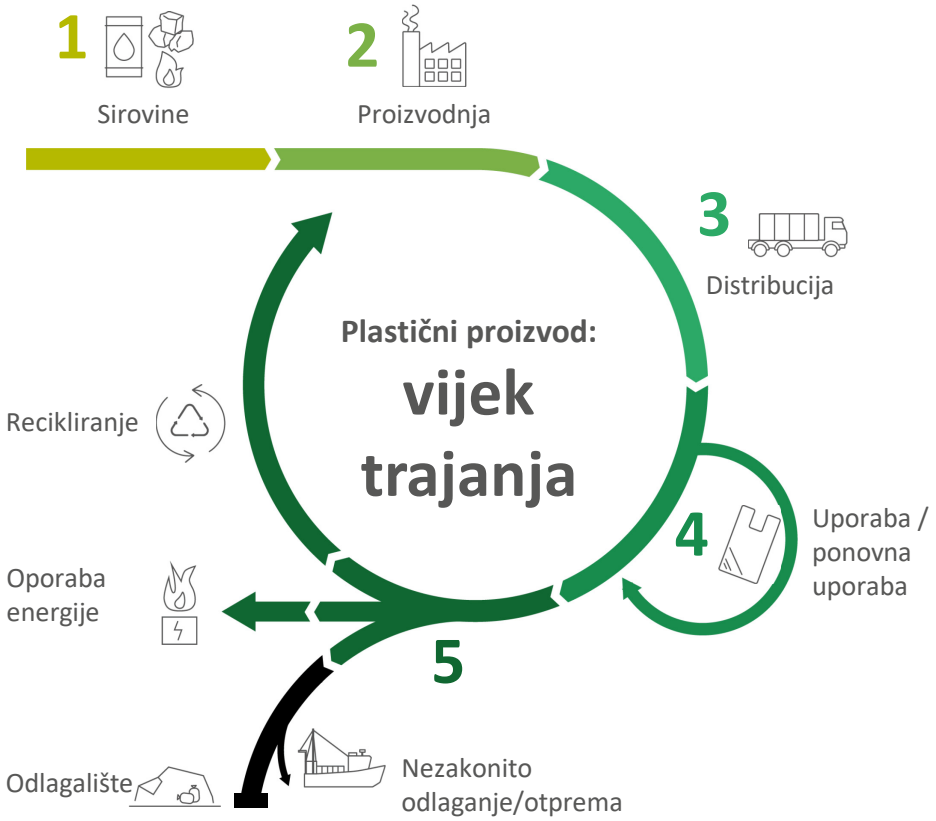


Izvor: Sud.

Plastični ambalažni otpad

26. Cijeli vijek trajanja plastične ambalaže može biti mnogo dulji od njezina uporabnog vijeka te odluke u svakoj fazi vijeka trajanja utječu na način zbrinjavanja otpada (vidjeti ***sliku 7.***). Te se odluke počinju donositi u fazi odabira sirovine, nakon čega slijedi proizvodnja poluproizvoda, pretvorba u ambalažu, uporaba/ponovna uporaba te odlaganje i zbrinjavanje otpada na kraju vijeka trajanja. Plastična ambalaža znatno doprinosi problemu bacanja otpada u okoliš. Zbog toga je 2019. donesena direktiva o plastičnim proizvodima za jednokratnu upotrebu.

Slika 7. – Vijek trajanja plastične ambalaže



Izvor: Sud.

Dizajn ambalaže

Osnovni zahtjevi koji se smatraju neprovedivima u praksi

27. Ambalaža unutar EU-a mora zadovoljavati osnovne zahtjeve utvrđene u Direktivi o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 1994. Ti se zahtjevi posebice odnose na

proizvodnju i sastav ambalaže te postupke oporabe materijala i energije. Osim manjih izmjena teksta iz 2018. ti su zahtjevi ostali nepromijenjeni i njima se propisuje da bi ambalaža trebala biti:

- najmanje moguće težine i najmanjeg mogućeg obujma kojima se jamče sigurnost i higijena;
- dizajnirana, proizvedena i komercijalizirana na način koji omogućava njezinu ponovnu uporabu i oporabu, uključujući recikliranje, i koji u najvećoj mogućoj mjeri smanjuje njezin utjecaj na okoliš tijekom odlaganja;
- proizvedena tako da se pri njezinu zbrinjavanju prisutnost štetnih i drugih opasnih tvari i materijala u emisijama, pepelu ili procjednoj vodi svede na najmanju moguću mjeru.

28. Europski odbor za normizaciju (CEN) objavio je 2004. standarde za smanjenje uporabe ambalaže, ponovnu uporabu, oporabu materijala i oporabu energije. Komisija je u veljači 2005. objavila te standarde u Službenom listu kao „priznate standarde" za koje bi proizvođači trebali dokazati da ih poštuju. Anketa koju je Komisija provela 2009. među relevantnim sektorskim dionicima pokazala je da oni podržavaju fleksibilnost koju omogućuju osnovni zahtjevi, s obzirom na to da poduzeća općenito imaju slobodu provoditi različite postupke kako bi dokazala da poštuju predmetne standarde[31].
Do 2011. mehanizmi za praćenje primjene[32] osnovnih zahtjeva postojali su u pet država članica. U Direktivi o ambalaži i ambalažnom otpadu stoji da se polazi od pretpostavke da su osnovni zahtjevi zadovoljeni ako se primjenjuju standardi Europskog odbora za normizaciju.

[31] *BIO Intelligence Service*: „Awareness and Exchange of Best Practices on the Implementation and Enforcement of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste", 2011.

[32] Ibid.

29. U skladu s ovlastima koje su joj dodijeljene izmjenom Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2018. Komisija trenutačno razmatra mogućnosti izmjene osnovnih zahtjeva kako bi poduprla ostvarenje svojeg cilja prema kojem bi se sva plastična ambalaža do 2030. trebala moći ponovno upotrijebiti i/ili reciklirati na isplativ način[33]. U jednoj studiji iz 2020. o djelotvornosti osnovnih zahtjeva koju je naručila Komisija iznesen je zaključak da su oni „neprovedivi u praksi"[34]. U toj studiji stoji da osnovni zahtjevi nisu usklađeni s današnjim potrebama te da bi ažuriranim zahtjevima trebalo:

- odražavati hijerarhiju otpada promicanjem dizajna za ponovnu uporabu ili recikliranje;
- prepoznavati dizajn ambalaže i materijale koji bi skupljačima i prerađivačima otpada mogli prouzročiti probleme;
- strože i jasnije definirati zahtjeve za sprečavanje nastanka otpada;
- zajamčiti usklađenost s razvojnim promjenama u politikama EU-a o uporabi i vrijednosti određenih kompostabilnih materijala;
- poduprijeti potražnju za visokokvalitetnim recikliranim materijalima i njihovu ponudu;
- uspostaviti jasno definiran postupak za jamčenje primjene osnovnih zahtjeva kojim bi se zamijenila pretpostavka da su oni zadovoljeni.

Savez za kružno gospodarenje plastikom može doprinijeti nastojanjima EU-a

30. U okviru strategije za plastiku pokrenuta je i kampanja preuzimanja obveza kojom se doprinosi nastojanjima Komisije da se poboljša gospodarenje plastičnim otpadom. Cilj je te kampanje postići do 2025. da se svake godine u proizvode integrira 10 milijuna tona reciklirane plastike. Komisija je u ožujku 2019. procijenila preuzete obveze i utvrdila da postoji raskorak između količine plastike koju su se poduzeća obvezala reciklirati (11 milijuna tona) i količine koju su se obvezala iskoristiti (6,4 milijuna tona). U EU-u se trenutačno svake godine upotrebljava četiri milijuna tona recikliranog materijala. Kako bi smanjila taj raskorak, Komisija je osnovala Savez za

[33] Europska komisija: „Europski zeleni plan", COM(2019) 640 final.

[34] *Eunomia*: „Effectiveness of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste and Proposals for Reinforcement", veljača 2020.

kružno gospodarenje plastikom. Do srpnja 2020. obveze u okviru tog Saveza preuzelo je 225 subjekata, uključujući glavne aktere na tržištima ambalaže, automobila, električne i elektroničke opreme te plastične opreme za poljoprivredu. Poduzeća i poslovna udruženja obvezala su se reciklirati određenu količinu plastike ili upotrebljavati određenu količinu reciklirane plastike, odnosno olakšati taj postupak.

31. Komisija trenutačno prati preuzete obveze na *ad hoc* osnovi. Savez se obvezao da će do 2021. uspostaviti dobrovoljni sustav za praćenje količine reciklirane plastike koja se upotrebljava u europskim proizvodima[35]. Usporedivi i pouzdani podatci o ostvarenom napretku u dostizanju ciljne vrijednosti od 10 milijuna tona mogu doprinijeti povećanju povjerenja u nastojanja ključnih dionika te poslužiti kao pokazatelj uspjeha ili neuspjeha inicijative.

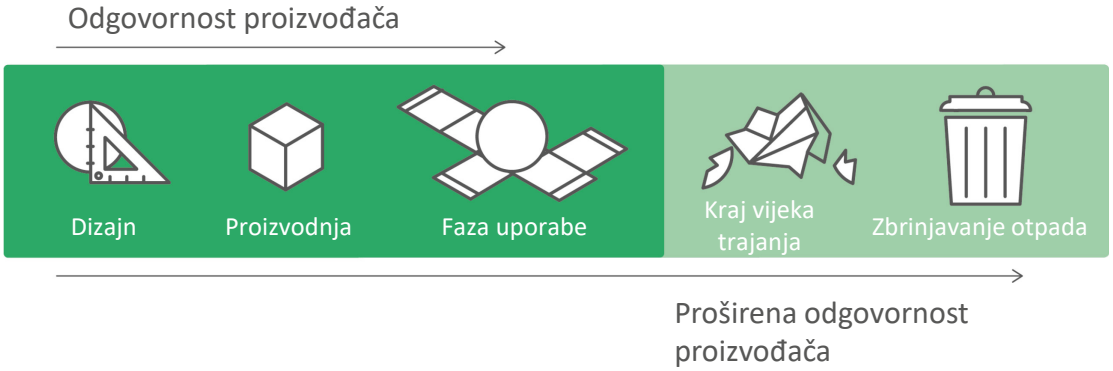
Programi proširene odgovornosti proizvođača

32. Programima proširene odgovornosti proizvođača želi se postići da proizvođači snose financijsku i organizacijsku odgovornost za upravljanje svojim proizvodima nakon što oni postanu otpad (vidjeti ***sliku 8.***). Obvezujuće ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže koje su 1994. uvedene Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu potaknule su mnoge države članice da primijene taj pristup kako bi:

- zajamčile da proizvođači snose odgovornost za troškove zbrinjavanja otpadne ambalaže na kraju vijeka trajanja kako bi se potaknuo bolji dizajn kojim bi se smanjili ti troškovi (lakša ambalaža, veća mogućnost recikliranja…);
- povećale stope ponovne uporabe i recikliranja;
- smanjile troškove gospodarenja otpadom za općine (i porezne obveznike) njihovim prijenosom na proizvođače i potrošače (jer je naknada za proširenu odgovornost proizvođača uključena u cijenu proizvoda).

[35] „Circular Plastic Alliance Declaration".

Slika 8. – Granice odgovornosti proizvođača i proširene odgovornosti proizvođača



Izvor: Sud.

Programi proširene odgovornosti proizvođača za ambalažu u širokoj su uporabi u EU-u, ali međusobno se uvelike razlikuju po razini učinkovitosti

33. Svaka država članica EU-a uspostavila je program proširene odgovornosti proizvođača (vidjeti ***sliku 8.***) za plastični ambalažni otpad[36]. Područje primjene tih programa razlikuje se u različitim dijelovima EU-a. Nekima je obuhvaćen samo kućanski ambalažni otpad, dok drugi uključuju i komercijalnu i industrijsku ambalažu. U okviru tih programa plastični ambalažni otpad prikuplja se i zbrinjava kako bi se smanjile količine koje se šalju na odlagališta otpada. Ti programi doprinose pomicanju sustava gospodarenja plastičnim ambalažnim otpadom u državama članicama na višu razinu hijerarhije otpada (vidjeti ***sliku 4.***), i to povećanjem stopa recikliranja, čime se povećava učinkovitost uporabe resursa na razini gospodarstva EU-a.

34. Nedostatak brojnih podataka, metodološke poteškoće pri razlikovanju učinaka programa proširene odgovornosti proizvođača od drugih čimbenika i velike razlike u primijenjenim sustavima umanjili su OECD-ovu mogućnost procjene učinka tih programa[37]. Suzakonodavci EU-a također su primijetili velike razlike u razinama učinkovitosti različitih programa i opsegu odgovornosti proizvođača[38].

[36] *BIO Intelligence Service*: „Development of Guidance on Extended Producer Responsibility", 2014.

[37] OECD: „Extended Producer Responsibility: Updated guidance for efficient waste management", 2016.

[38] Direktiva 2018/852.

Programima proširene odgovornosti proizvođača promiče se proizvodnja lakše ambalaže, ali ne i mogućnost recikliranja

35. Na temelju programa proširene odgovornosti proizvođača proizvođačima plastične ambalaže naplaćuje se naknada za zbrinjavanje njihovih proizvoda na kraju njihova vijeka trajanja. Ta naknada razmjerna je trošku zbrinjavanja prikupljenog plastičnog ambalažnog otpada u okviru programa. Te se naknade ne temelje na troškovima zbrinjavanja sve plastične ambalaže stavljene na tržište, nego na troškovima koji nastanu na temelju programa proširene odgovornosti proizvođača u pogledu zbrinjavanja prikupljene ambalaže. Jedinični trošak zbrinjavanja otpadne ambalaže na kraju vijeka trajanja koji snose proizvođači stoga je niži od stvarnog troška recikliranja plastične ambalaže.

36. U okviru većine programa proširene odgovornosti od proizvođača se traži da naknadu plaćaju na temelju težine plastične ambalaže koju stavljaju na tržište. Time se proizvođače potiče na smanjenje težine plastične ambalaže kako bi se smanjili troškovi. Na primjer, prosječna težina boce od 500 ml proizvedene od polietilen-tereftalata (PET) u EU-u smanjila se od 1990. do 2013. s 24 g na 9,5 g[39]. U jednom radnom dokumentu službi Komisije utvrđeno je da se pred dizajniranjem plastične ambalaže na način da je se može reciklirati općenito nalazi nekoliko prepreka povezanih s proizvodnim procesima, navikama i nedostatkom dijaloga među različitim akterima u cijelom vrijednosnom lancu[40]. To može imati znatan učinak jer se procjenjuje da se odluke koje uzrokuju više od 80 % ukupnog utjecaja proizvedenih dobara na okoliš donose tijekom faze dizajniranja proizvoda[41]. U pojedinim slučajevima lagana ambalaža može biti manje pogodna za recikliranje jer ima višeslojnu strukturu i jer je sačinjena od različitih vrsta plastike ne bi li se postigla ista svojstva koju ima deblja ambalaža od jednog materijala.

[39] „Plastic Converters Europe", internetska stranica o plastičnoj ambalaži.

[40] Europska komisija: Radni dokument službi Komisije priložen strategiji za plastiku iz 2018., SWD(2018) 16 final.

[41] Europska komisija: internetske stranice o politici održivih proizvoda, ažurirane 13. prosinca 2018.

Novim pravilima EU-a namjerava se uskladiti i unaprijediti programe proširene odgovornosti proizvođača

37. Kako bi se riješila navedena pitanja i povećao doprinos programa proširene odgovornosti proizvođača dostizanju ciljnih vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže, EU je izmjenom Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2018. uveo obvezu postojanja programa proširene odgovornosti proizvođača za ambalažu. Osim toga, izmjenom Okvirne direktive o otpadu iste je godine propisano da programi proširene odgovornosti proizvođača trebaju obuhvaćati:

- kontrolne mehanizme, uključujući neovisne revizije financijskog upravljanja i obveze dostavljanja podataka;
- naknade za ispunjavanje obveza gospodarenja otpadom, pružanja informacija i prikupljanja podataka;
- ekomodulaciju naknada (prilagodbu naknada koje članovi programa proširene odgovornosti proizvođača plaćaju radi promicanja recikliranja);
- mehanizme za objavljivanje naknada koje plaćaju članovi;
- pokrivenost svih područja i/ili proizvoda (bez ograničavanja na najprofitabilnije segmente ili područja).

38. U nekim programima proširene odgovornosti proizvođača već je uveden sustav modulacije naknada povezan s jednostavnošću recikliranja plastične ambalaže. Naknade se mogu odrediti tako da se razmotri jesu li dostupne tehnologije recikliranja, postoje li disruptivni ili toksični aditivi, koji je sastav ambalaže (polimeri koji se mogu lako reciklirati, višeslojna ambalaža) i postoje li tržišta poluproizvoda. Države članice odlučile su se za različite pristupe modulaciji, kao što su primjena sustava bonusa ili sustava bonusa i malusa (vidjeti ***okvir 1.***).

Okvir 1.

Modulacija naknada u nizozemskom programu proširene odgovornosti proizvođača

Nizozemski fond za ambalažni otpad (*Afvalfonds Verpakkingen*) od 2019. primjenjuje sustav modulacije naknada za plastičnu ambalažu. Taj fond primjenjuje sustav bonusa s nižim naknadama (0,34 eura po kilogramu umjesto 0,60 eura po kilogramu 2020.) kako bi se nagradila poduzeća koja upotrebljavaju krutu plastičnu ambalažu koja se može lako reciklirati uz pozitivnu tržišnu vrijednost nakon razvrstavanja, što dovodi do nižih neto troškova za *Afvalfonds Verpakkingen*.

Kako bi ocijenio može li se određena plastična ambalaža lako reciklirati, *Afvalfonds Verpakkingen* obavlja provjeru za recikliranje krute plastične ambalaže (KIDV provjera) koju je osmislio nizozemski institut za održivu ambalažu. *Afvalfonds Verpakkingen* nagrađuje upotrebu ambalaže koja se može lako reciklirati, no ne kažnjava uporabu druge ambalaže.

Razlozi na kojoj se temelji odluka da se primijeni sustav bonusa, a ne sustav bonusa i malusa, uključuju želju da se na tržište pošalje pozitivna poruka i praktične poteškoće u pogledu primjene sustava malusa, zbog kojeg bi *Afvalfonds Verpakkingen* morao provoditi detaljne tehničke kontrole nad širokom paletom plastične ambalaže uz znatne troškove.

Sustavima povratne naknade može se doprinijeti dostizanju ambicioznijih ciljnih vrijednosti za recikliranje plastičnih boca, ali uz određene troškove

39. Direktivom o plastičnim proizvodima za jednokratnu upotrebu za države članice utvrđene su ciljne vrijednosti za prikupljanje plastičnih boca za napitke za jednokratnu upotrebu zapremnine do 3 litre u svrhu njihova recikliranja koje su postavljene na 77 % do 2025. i 90 % do 2029.[42] Budući da su boce za napitke vrsta plastične ambalaže, te će inicijative doprinijeti i dostizanju ciljnih vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže. Države članice bit će dužne zajamčiti da PET boce za napitke za jednokratnu upotrebu koje se budu stavljale na njihova tržišta do 2025. u prosjeku sadržavaju 25 % recikliranog materijala. Taj će postotak do 2030. porasti na 30 % za sve boce za napitke za jednokratnu upotrebu.

[42] Direktiva (EU) 2019/904, članak 9.

40. Sustavi povratne naknade funkcioniraju tako da se u trenutku kupnje određenog proizvoda naplaćuje dodatna naknada za ambalažu. Ta se naknada vraća nakon povrata prazne ambalaže. Direktivom o plastičnim proizvodima za jednokratnu upotrebu nije propisana obvezna primjena sustava povratne naknade radi ostvarenja cilja prikupljanja boca za napitke u svrhu recikliranja, ali se taj sustav navodi kao jedna od mogućnosti koju države članice mogu primijeniti. Komisija je u svojim izvješćima o ranom upozoravanju iz 2018. o provedbi zakonodavstva o otpadu okvirno navela da neke države članice (Cipar, Portugal i Rumunjska) razmišljaju o uvođenju sustava povratne naknade kao mogućem rješenju za rizik od nedostizanja ciljne vrijednosti da se do 2020. 50 % komunalnog otpada priprema za ponovnu uporabu/recikliranje.

41. Prema podatcima mreže agencija za zaštitu okoliša države članice koje su uvele taj sustav u prosjeku prikupljaju više od 80 %[43] PET boca, dok je prosjek na razini cijelog EU-a 58 %. Postizanje tako visokih razina odvojenog prikupljanja PET boca može pomoći državama članicama da dostignu ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže postavljene za 2025. i 2030. Sustav povratne naknade može dovesti i do kvalitetnije i isplativije reciklirane plastike[44]. Međutim, uspostava takvog sustava može doći uz određene izravne i neizravne troškove te može dovesti do toga da sustavi država članica za gospodarenje otpadom postanu složeniji.

42. Postoje izravni troškovi za izgradnju infrastrukture za sustav povratne naknade i upravljanje njome. Procjenjuje se da će troškovi njemačkog sustava povratne naknade godišnje iznositi oko 800 milijuna eura[45]. Slovačko ministarstvo okoliša procjenjuje da će subjekt koji upravlja tamošnjim sustavom povratne naknade za PET boce i aluminijske limenke ostvarivati godišnji manjak od 5 milijuna eura (15 % proračuna)[46]. Proizvođači će plaćati dodatnu naknadu za pokrivanje tog manjka. Neizravni troškovi prelaska sa sustava odvoza otpadnih PET boca na sustav povratne naknade također mogu dovesti do različite raspodjele troškova i dobiti u vrijednosnom lancu, kao što je gubitak prihoda za općine koje prikupljaju i prodaju prazne boce poduzećima za reciklažu. Sustavom označivanja ambalaže (za očitavanje u uređajima za povrat naknade) sprječava se ulazak boca kupljenih u inozemstvu u sustav povratne naknade

[43] Mreža agencija za zaštitu okoliša: „Working Paper. Deposit Return Schemes: Data and figures from 16 Member Countries of the EPA Network", ožujak 2018.

[44] Radni dokument službi Komisije priložen strategiji za plastiku iz 2018., SWD(2018) 16 final.

[45] *BBC*: „Drinks bottles and can deposit return scheme proposed", 28. ožujka 2018.

[46] Institut za politiku o okolišu, Ministarstvo okoliša Slovačke Republike: „Real Price of Deposit. Analysis of the introduction of the deposit-refund system for single-use beverage packaging in the Slovak Republic", studeni 2018.

određene države članice. Ako ne dođe do usklađivanja na razini EU-a ili ako države članice ne sklope sporazume o interoperabilnosti, takva prekogranična kretanja mogu dovesti do smanjenja stopa prikupljanja i recikliranja.

Izvješćivanje, podatci i dostizanje ciljnih vrijednosti

Ispunjavanje pravnih zahtjeva smatra se zadovoljavajućim

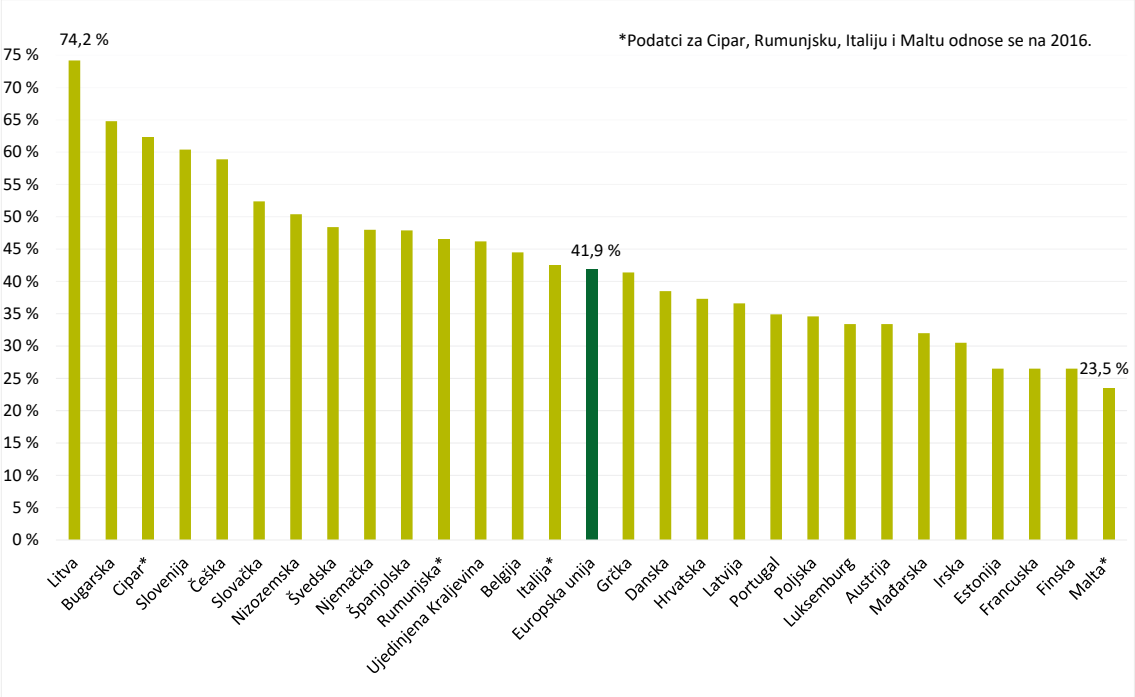
43. U izvješćima Komisije o provedbi Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu uglavnom se navodi da je provedba te Direktive zadovoljavajuća, iako se u njima upozorava i na nedostatke u pogledu mjera za sprječavanje nastanka otpada i učinkovito odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada. Komisija je od 2008. protiv država članica pokrenula 45 postupaka zbog povrede odredbi iz navedene Direktive. Uglavnom je bila riječ o tome da države članice nisu poslale obavijest o mjerama koje su poduzele (29 slučajeva), da nisu u dovoljnoj mjeri prenijele Direktivu u nacionalno zakonodavstvo (8 slučajeva) i da nisu odgovarajuće primijenile Direktivu (8 slučajeva). Na temelju tih postupaka nijednoj državi članici nije izrečena novčana kazna.

Velike razlike među državama članicama u pogledu dostavljanja podataka te velika dopuštena odstupanja

44. Države članice svake godine (u godini n za godinu n – 2) izvješćuju Komisiju o stopama recikliranja plastične ambalaže, izraženima kao postotak ukupne plastične ambalaže stavljene na tržište. Najnovije prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže vrlo su neujednačene i kreću se između 23,5 % na Malti do 74,2 % u Litvi, s prosjekom EU-a od 41,9 % (vidjeti ***sliku 9.***). Države članice mjere količinu plastike koja je prijavljena kao reciklirana u različitim fazama procesa prikupljanja, razvrstavanja i recikliranja otpada[47]. Takva praksa u spoju s netočnim procjenama plastične ambalaže koja se stavlja na tržište može utjecati na prijavljenu stopu recikliranja. Netočne procjene mogu se pripisati nedostatnim poticajima za točno izvješćivanje, izuzimanju malih proizvođača iz obveze dostavljanja podataka, postojanju subjekata koji ne dostavljaju podatke, nepotpunom uvidu u internetsku prodaju i prekograničnu kupnju te isključenju iz izračuna ponovno upotrebljive ambalaže koja je prvi put stavljena na tržište.

[47] *Eunomia*: „Study on waste statistics - a comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics”, listopad 2017.

Slika 9. – Prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže za 2017.



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata.

45. Studija o statističkim podatcima o otpadu[48] koju je naručila Komisija pokazuje da su velika dopuštena odstupanja posljedica slobodnog tumačenja pravno obvezujućih obveza, nedovoljne provjere podataka, velikih razlika u metodama izračuna i postupcima provjere te nedostatka poticaja za točno izvješćivanje. I studija o statističkim podatcima o otpadu i najnovije izvješće o provedbi zakonodavstva o otpadu[49] upućuju na to da bi stvarne količine ambalaže stavljene na tržište mogle biti veće od prijavljenih. Neke države članice pokušavaju riješiti probleme povezane s dostavljanjem podataka uvođenjem sustava elektroničkog izvješćivanja o tokovima otpada (vidjeti primjer u ***okviru 2.***).

[48] Ibid.

[49] Europska komisija: „Izvješće o provedbi zakonodavstva EU-a o otpadu, uključujući izvješće o ranom upozoravanju za države članice za koje postoji rizik da neće ostvariti cilj za 2020. u pogledu pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada”, COM(2018) 656 final, rujan 2018.

Okvir 2.

Platforma E-GAR u Portugalu

Portugalska tijela uspostavila su 2018. platformu za dostavljanje podataka preko interneta o kretanju otpada iz kućanstava pod nazivom E-GAR. U okviru tog sustava prate se svi uneseni odvozi i dovozi te voditelji sustava jednom u tri mjeseca obavljaju provjere u svrhu potvrđivanja kvalitete. Naglasak je na postupcima gospodarenja otpadom – postoji oko 3 000 subjekata koji zbrinjavaju otpad.

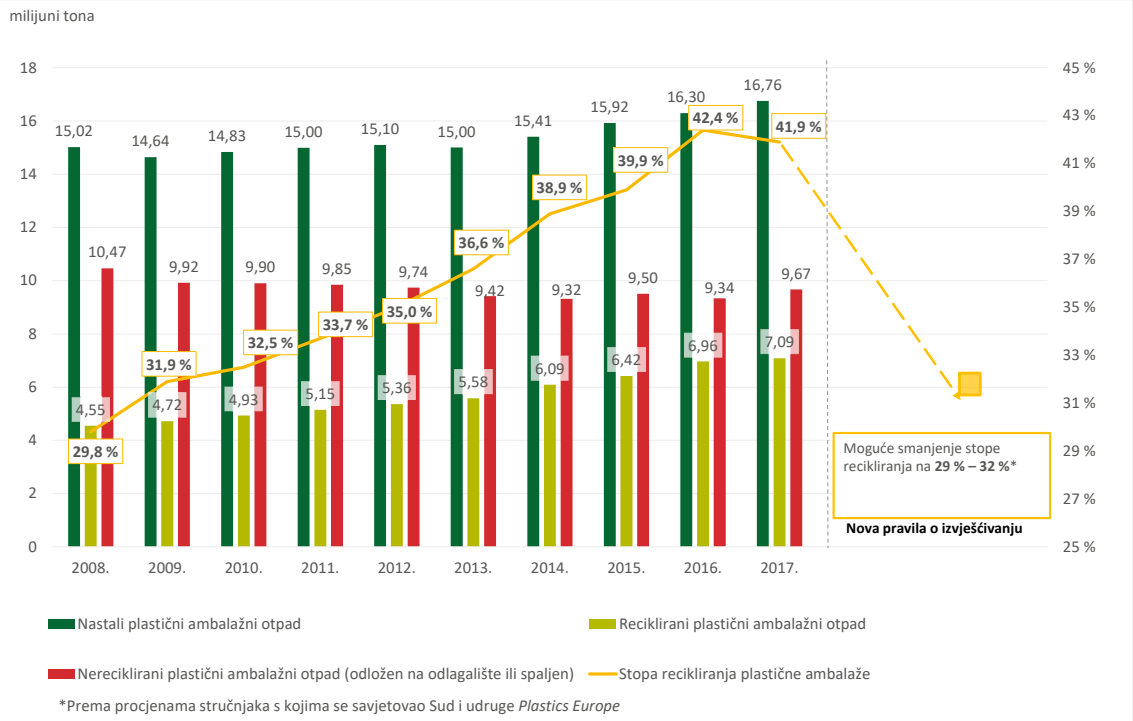
Sustav se temelji na postupku potvrđivanja valjanosti podataka duž cijelog prijevoznog lanca: proizvođač ili prijevoznik otpada unosi podatke u sustav, a primatelj otpada mora potvrditi vrstu, kvalitetu i količinu otpada. U slučaju neslaganja te dvije strane imaju rok od 30 dana za postizanje zajedničkog stajališta. Budući da odredišni subjekt treba potvrditi stanje, manja je mogućnost zaobilaženja propisa (primjerice, nezakonito odlagalište otpada ne može potvrditi dovoz).

Na temelju platforme E-GAR još se ne mogu sastaviti statistički podatci jer su podatci iz sustava još u fazi potvrđivanja valjanosti. Međutim, portugalska tijela namjeravaju upotrebljavati E-GAR kao glavni izvor nacionalnih statističkih podataka, a prednost te platforme, s obzirom na to da obuhvaća sve proizvođače otpada, očitovat će se u tome da neće biti potrebe za ekstrapolacijom podataka, kao što je to trenutačno slučaj. Nadalje, podatci o plastičnom ambalažnom otpadu koji dospije u reciklažna postrojenja bili bi točniji.

Taj sustav donosi koristi i u pogledu troškova jer nema potrebe za papirnatim tragom i pohranjivanjem dokumentacije. Portugalska tijela procijenila su da sveukupni trošak platforme E-GAR iznosi 0,17 eura po spisu, dok je, za usporedbu, trošak za svaki spis u prethodnom „papirnatom” sustavu iznosio 4,55 eura.

46. Ukupna stopa recikliranja plastične ambalaže prijavljena za EU u cjelini povećala se u razdoblju 2008. – 2017. za otprilike 12 postotnih bodova (vidjeti ***sliku 10.***). Količina recikliranog materijala stalno se povećavala, ali se istodobno povećala i količina prijavljenog plastičnog ambalažnog otpada, i to za 1,7 milijuna tona. Količina nerecikliranog otpadnog materijala stoga je ostala relativno nepromijenjena i tijekom posljednjih 5 godina kreće se oko 9,5 milijuna tona godišnje. To je velik izazov u kontekstu novih, ambicioznijih ciljnih vrijednosti za recikliranje i općenitijih ambicija u pogledu kružnog gospodarstva.

Slika 10. – Nastajanje i recikliranje plastičnog ambalažnog otpada



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata.

Zakonodavne izmjene dovest će do korektivnog smanjenja prijavljenih stopa recikliranja

47. Kako bi se otklonili nedostatci u pogledu podataka o kojima je riječ u odlomku ***44***., izmjenom Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2018. uvedeni su stroži zahtjevi za izračun stopa recikliranja. Direktivom je posebno usklađeno u kojem će se trenutku mjeriti reciklirane količine kako bi se dobili točniji i usporedivi podatci. Postoje i dodatni zahtjevi za potvrđivanje valjanosti dostavljenih podataka na temelju drugih skupova podataka i za sastavljanje izvješća o provjeri kvalitete podataka. Stručnjaci s kojima se savjetovao Sud procijenili su da bi primjena novih metoda izračuna mogla dovesti do smanjenja prijavljenih stopa recikliranja i za 10 postotnih bodova. Prema predviđanjima udruge *Plastics Europe*[50] stopa recikliranja plastične ambalaže u EU-u mogla bi se smanjiti s 42 % (trenutačna prijavljena stopa) na otprilike 29 % (vidjeti ***sliku 10.***). Nova pravila za izvješćivanje o novim ciljnim vrijednostima za 2025. i 2030. stupila su na snagu u siječnju 2020., a prva se izvješća očekuju u lipnju 2022. (za 2020. godinu).

[50] *Plastics Europe*: „The Circular Economy for Plastics. A European Overview", prosinac 2019.

48. Zbog nove metodologije izračuna raskorak između trenutačnih stopa recikliranja plastične ambalaže i ciljnih vrijednosti za 2025./2030. znatno će se povećati. Kako bi se dostigle nove pravno obvezujuće ciljne vrijednosti za recikliranje, potrebne su odlučne mjere. Savez za proširenu odgovornost proizvođača (EXPRA) procijenio je 2015. da najveća teoretski ostvariva stopa recikliranja plastične ambalaže iznosi 60 %, što znači da bi stvarne stope recikliranja u pravilu trebale biti niže jer nije moguće prikupiti sve što potrošači odbace[51]. Nakon primjene novih pravila o proširenoj odgovornosti proizvođača (vidjeti odlomak ***37***.), razvoja opsežnije i poboljšane infrastrukture za odvojeno prikupljanje, razvrstavanje i recikliranje te očekivane izmjene osnovnih zahtjeva (vidjeti odlomak ***29***.) očekuje se da će stope recikliranja plastične ambalaže u budućnosti porasti.

Financiranje sredstvima EU-a namijenjeno plastičnom ambalažnom otpadu: infrastruktura i načini zbrinjavanja

EU financira infrastrukturu za gospodarenje otpadom iz instrumenata kohezijske politike

49. EU financira infrastrukturu za gospodarenje otpadom, odnosno za njegovo prikupljanje, razvrstavanje i zbrinjavanje, ponajprije u okviru kohezijske politike. Iako nije moguće utvrditi financijska sredstva koja su relevantna samo za gospodarenje plastičnim otpadom, financiranjem se općenito doprinosi poboljšanju cjelokupnog gospodarenja otpadom, što dovodi do čišćih tokova otpada koji se lakše reciklira. U tom se području financiraju dvije mjere potpore:

- mjera 17. za gospodarenje kućanskim otpadom, koja se odnosi na **smanjenje tog otpada na najmanju moguću mjeru, njegovo razvrstavanje i recikliranje** i kojoj je cilj podržati načine zbrinjavanja otpada koje su na višoj razini u hijerarhiji otpada (vidjeti ***sliku 4.***), čime se bolje odražavaju ambicije za približavanje kružnom gospodarstvu;

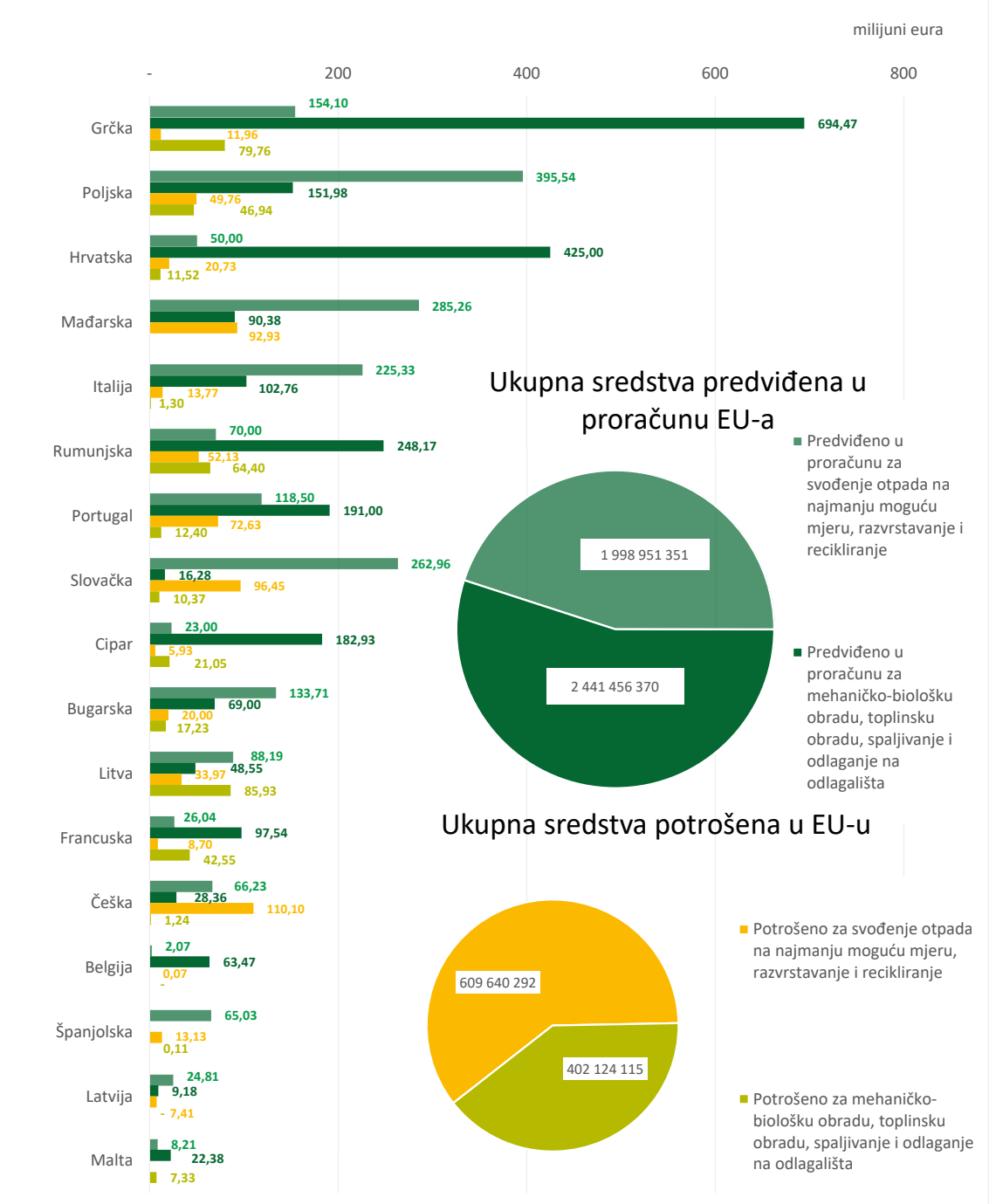
- mjera 18. za gospodarenje kućanskim otpadom, koja se odnosi na **mehaničku i biološku obradu, termičku obradu, spaljivanje i odlaganje na odlagališta**, za koju je dodijeljeno nešto više sredstava nego za mjeru 17., odnosno 55 % ukupnih dodijeljenih sredstava za mjere 17. i 18. (vidjeti ***sliku 11.***).

[51] EXPRA: „Analysis of Eurostat packaging recycling data - a study of the years 2006. – 2012.", listopad 2015.

50. Rashodi za tekuće programsko razdoblje (2014. – 2020.) niski su (1 milijarda eura) u odnosu na sredstva predviđena u proračunu (4,4 milijarde eura). Ukupno gledajući, Sud je izračunao da je do 31. prosinca 2019. za mjeru 17. potrošeno 30,5 % sredstava predviđenih u proračunu, a za mjeru 18. 16,5 %. Velik raskorak između dodijeljenih sredstava i rashoda nastao je zbog niza čimbenika, a to su: zastoji u izmjenama planova država članica za gospodarenje otpadom i drugog nacionalnog zakonodavstva, potreba za izmjenom odobrenih projekata, dugotrajne evaluacije projekata, kašnjenja u postupcima javne nabave, nedostatak kapaciteta lokalnih vlasti za upravljanje projektima i nedostatak sufinanciranja[52].

[52] *Eunomia*: „Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States", lipanj 2019.

Slika 11. – Sredstva iz kohezijske politike predviđena u proračunu i potrošena za razdoblje 2014. – 2020.



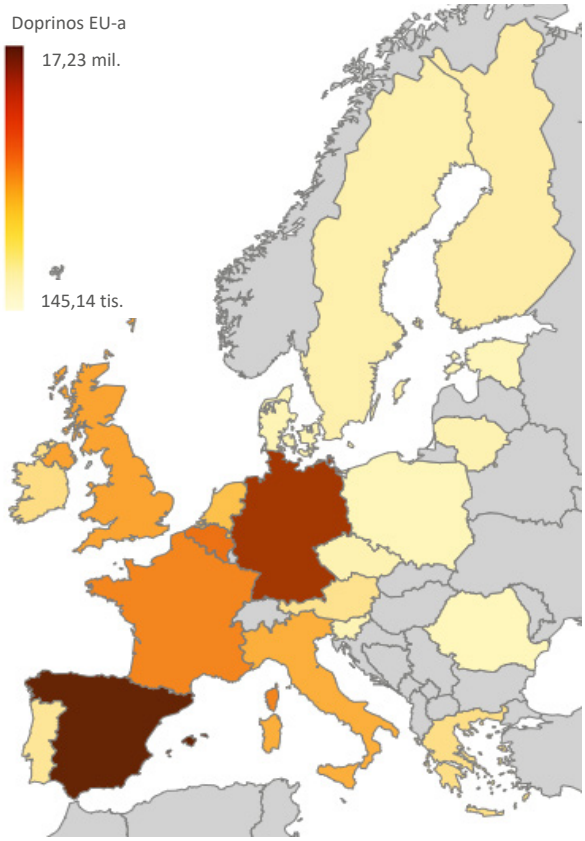
Izvor: Sud, na temelju podataka preuzetih 16. lipnja 2020. sa stranice *https://cohesiondata.ec.europa.eu/* o stanju na dan 31. prosinca 2019.

U okviru programa Obzor 2020. pruža se prilika za poboljšanje dizajna plastičnih proizvoda i mogućnosti njihova recikliranja

51. Komisija je na svojim internetskim stranicama navela da je u okviru programa EU-a Obzor 2020. namijenjenog financiranju istraživanja za istraživačke projekte povezane s plastikom izdvojeno oko 84,6 milijuna eura neto doprinosa EU-a. Rashodi EU-a za projekte povezane s plastikom čine 17 % ukupnih financijskih sredstava isplaćenih iz programa Obzor 2020. do ožujka 2020. Na ***slici 12.*** prikazane su zemlje koje najviše sudjeluju u takvim projektima, koji su obično međudržavni.

Slika 12. – Neto doprinos EU-a u okviru programa Obzor 2020. za projekte povezane s plastikom, prikaz po zemljama

Zemlja	Neto doprinos EU-a u okviru Obzora 2020.	Broj sudjelovanja u programu Obzor 2020.
Ukupno	84 611 989	215
Španjolska	17 226 277	41
Njemačka	13 611 964	26
Belgija	9 759 601	24
Francuska	8 590 424	27
Ujedinjena Kral	6 850 125	16
Italija	6 194 889	19
Nizozemska	5 174 232	12
Austrija	3 341 499	10
Irska	3 042 696	6
Grčka	2 882 679	8
Portugal	2 156 055	6
Finska	1 271 953	3
Švedska	973 206	3
Češka	711 202	3
Litva	704 675	2
Cipar	503 316	2
Slovenija	480 863	2
Danska	441 195	2
Estonija	300 000	1
Poljska	250 000	1
Rumunjska	145 138	1



Izvor: Sud, na temelju podataka i zemljovida iz aplikacije SEDIA (engl. *Single Electronic Data Interchange Area*), podatci preuzeti 16. ožujka 2020.

52. Projekti u okviru programa Obzor 2020. više su usmjereni na gornji dio hijerarhije otpada, u skladu s ciljevima EU-a za gospodarenje plastičnim otpadom[53]. Obuhvaćaju istraživanja o alternativnim polimerima, poboljšanim metodama recikliranja ili poboljšanom dizajnu. Međutim, budući da su projekti u okviru programa

[53] Ibid.

Obzor 2020. inovativne naravi, njihovi se rezultati ne mogu jednostavno i izravno replicirati u širokoj primjeni kako bi se riješio problem plastičnog ambalažnog otpada.

U okviru programa LIFE financiraju se rješenja za problem plastičnog otpada

53. Povrh sredstava u okviru kohezije i programa Obzor 2020. Europska komisija izdvojila je za razdoblje 2014. – 2020. dodatan iznos od 3,4 milijarde eura u okviru fonda LIFE, i to u svrhu zaštite okoliša i klime. Financijska sredstva za plastični otpad ili plastični ambalažni otpad nisu predviđena zasebno. Međutim, podatci iz baze podataka o projektima u okviru programa LIFE pokazuju da je Europska komisija financirala dvadeset projekata povezanih s plastičnim otpadom (iznosi financijskih sredstava nisu navedeni).

54. Jedna studija koju je naručila Komisija[54] pokazuje da se prioritetima financiranja u okviru programa LIFE podupire postizanje ciljeva politike EU-a o otpadu, čime se potiče primjena novih poslovnih i potrošačkih modela te podupiru koncepti učinkovite uporabe resursa i kružnog gospodarstva. Kao i u slučaju programa Obzor 2020., financiranje u okviru programa LIFE usmjereno je na gornji dio hijerarhije otpada (vidjeti ***sliku 4.***). Evaluacijom programa LIFE u sredini programskog razdoblja utvrđeno je da bi Komisija mogla uložiti veće napore u primjenu rezultata projekata, što podrazumijeva preuzimanje rješenja te znanja i iskustva iz tih projekata u svrhu postizanja katalitičkog učinka. Stoga nije vjerojatno da će rezultati projekata imati primjetan kratkoročni učinak na problem plastičnog ambalažnog otpada.

Otprema plastičnog ambalažnog otpada

Uvjeti za otpremu plastičnog otpada u inozemstvo postat će stroži

55. Ako se plastični ambalažni otpad ne zbrinjava u EU-u, može ga se otpremiti na recikliranje u zemlje izvan EU-a, pri čemu se za opasni otpad primjenjuju stroža pravila utvrđena Bazelskom konvencijom o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju. U Okvirnoj direktivi 2008/98/EZ o otpadu navodi se da je cilj EU-a postići samodostatnost u zbrinjavanju i oporabi komunalnog otpada (koji uključuje većinu plastičnog ambalažnog otpada koji se teško reciklira).

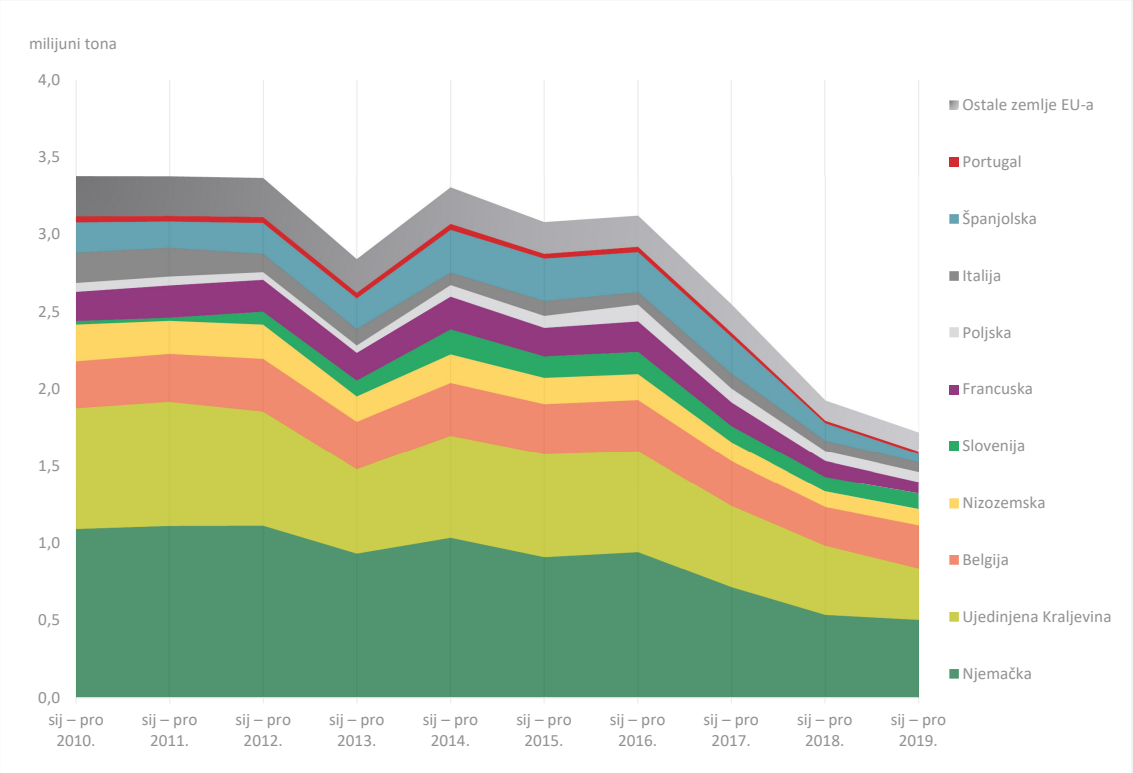
[54] Ibid.

56. Većina plastičnog ambalažnog otpada dosad se smatrala neopasnom za otpremu te je stoga u skladu s propisima EU-a o otpremi otpada bila na „zelenom popisu". U svibnju 2019. potpisnice Bazelske konvencije dogovorile su da će na „zelenom popisu" (kao neopasne pošiljke) biti samo pošiljke prethodno razvrstane, nekontaminirane plastike koja se može reciklirati, koje ne sadržavaju nikakve materijale koji se ne mogu reciklirati i koje su potpuno spremne za recikliranje prihvatljivo za okoliš. Ta će promjena stupiti na snagu 1. siječnja 2021.

Izvoz plastičnog otpada i plastičnog ambalažnog otpada sve je manji

57. Izvoz plastičnog otpada izvan EU-a sve je manji, posebice tijekom zadnje 3 godine. Na slici u nastavku prikazane su države članice koje su u razdoblju 2010. – 2019. najviše izvozile plastični otpad izvan EU-a radi recikliranja.

Slika 13. – Zemlje EU-a koje su najviše izvozile plastični otpad izvan EU-a

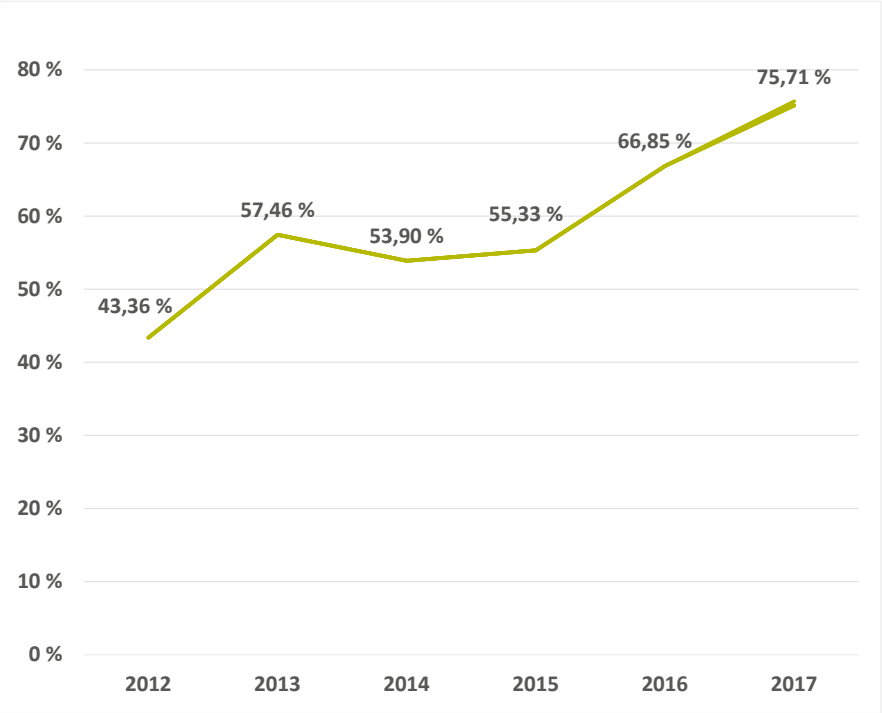


Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata – baza podataka *Comext* o međunarodnoj trgovini robom.

58. Izvoz plastičnog otpada i plastičnog ambalažnog otpada 2017. u apsolutnom se smislu smanjio. Ambalažni otpad zauzima sve veći udio u izvozu plastičnog otpada izvan EU-a: od 2012. do 2017. taj je udio porastao s 43 % na 75 % (vidjeti ***sliku 14.***). Iz toga proizlazi da se države članice EU-a za gospodarenje svojim plastičnim ambalažnim otpadom u velikoj mjeri oslanjaju na recikliranje izvan EU-a. Tu bi tendenciju trebalo

promatrati u kontekstu izazova povezanih s razvojem infrastrukture za gospodarenje otpadom (vidjeti odlomak ***50***.), uključujući uvođenje novih tehnologija na tržište (npr. kemijsko recikliranje) u primjerenom opsegu te povećanje javnog i zakonodavnog pritiska kako bi se riješio problem plastičnog otpada.

Slika 14. – Udio izvezenog plastičnog ambalažnog otpada u ukupnom plastičnom otpadu izvezenom izvan Europske unije



Izvor: Sud, na temelju podataka o izvozu plastičnog ambalažnog otpada preuzetih iz Eurostatove baze podataka o ambalažnom otpadu prema postupcima gospodarenja otpadom i tokovima otpada te podataka o izvozu plastičnog otpada preuzetih iz Eurostatove baze podataka *Comext* o međunarodnoj trgovini robom.

Otpremljeni plastični ambalažni otpad čini trećinu prijavljene stope recikliranja u EU-u

59. Plastični ambalažni otpad može se radi recikliranja otpremiti izvan EU-a. Izvoznici moraju dokazati da se otpad zbrinjava u uvjetima koji su slični uvjetima u EU-u[55]. Države članice služile su se tom mogućnošću i otpremale znatne količine plastičnog otpada u inozemstvo, a posebice u Aziju (vidjeti ***tablicu 2.***). Prema podatcima udruge *Plastics Europe* EU je 2018. u inozemstvo otpremio 6,5 % ukupnog prikupljenog plastičnog otpada. Riječ je o 20,2 % plastičnog otpada poslanog u reciklažna postrojenja. Recikliranje otpada otpremljenog izvan EU-a čini između 27 % i 30 %

[55] Okvirna direktiva o otpadu.

prijavljenog recikliranja plastičnog ambalažnog otpada u razdoblju 2012. – 2017.[56] To pokazuje da otpremanje otpada na recikliranje izvan EU-a ima važnu ulogu u dostizanju ciljnih vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže.

Tablica 2. – Izvoz plastičnog otpada iz EU-a

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Plastični otpad izvezen iz EU-a (u milijunima tona)	3,37	3,37	3,36	2,84	3,30	3,08	3,12	2,55	1,93	1,72
Deset glavnih azijskih odredišta (% ukupnog izvoza iz EU-a)	95 %	96 %	95 %	94 %	95 %	95 %	94 %	91 %	86 %	83 %

Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata – baza podataka *Comext* o međunarodnoj trgovini robom.

60. Subjekti iz EU-a moraju dobiti dokumentaciju kojom se potvrđuje da se zbrinjavanje (uključujući recikliranje) plastičnog ambalažnog otpada u zemlji izvan EU-a provodi u skladu sa standardima koji su u pravilu istovjetni onima u EU-u. Međutim, Europska agencija za okoliš napominje da zbrinjavanje otpada u zemljama izvan EU-a često uzrokuje veći pritisak na okoliš u smislu onečišćenja, emisija CO_2 i otpuštanja štetnih tvari iz plastike u okoliš nego zbrinjavanje ili recikliranje u EU-u. Provjera usklađenosti sa standardima EU-a za zbrinjavanje plastičnog otpada u zemljama izvan EU-a često nije dovoljna da se zajamči poštovanje standarda EU-a[57]. Tijela država članica nemaju kontrolne ovlasti u tim zemljama te organizacije za proširenu odgovornost proizvođača, koje su odgovorne za gospodarenje plastičnim ambalažnim otpadom, rijetko provode terenske provjere. Zbog toga je razina jamstva u pogledu recikliranja izvan EU-a niska te nastaje znatan rizika od nezakonitih aktivnosti.

61. Izmjenom Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu iz 2018. i relevantnim provedbenim pravilima[58] od država članica zahtijeva se da u izvješću o provjeri kvalitete opišu posebne mjere praćenja i potvrđivanja koje su poduzete kako bi se zajamčilo da izvoznici plastičnog ambalažnog otpada poštuju obvezu istovjetnosti uvjeta zbrinjavanja.

[56] Na temelju podataka Eurostata.

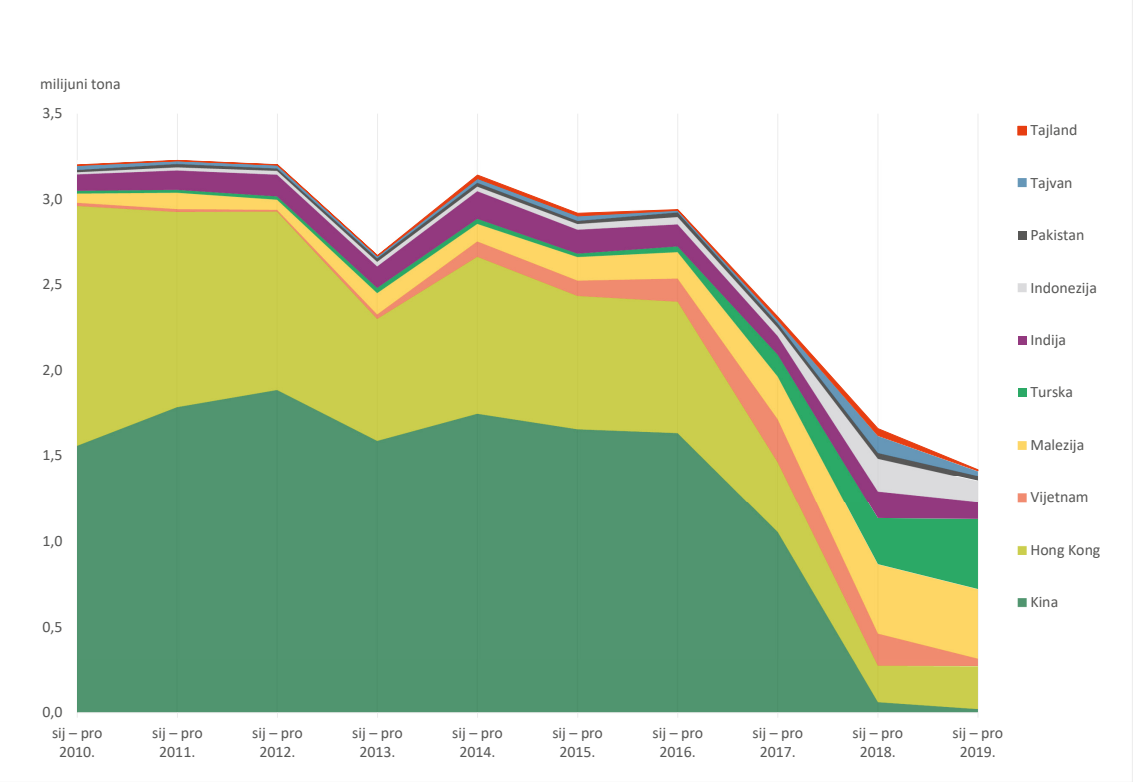
[57] EEA: „Plastic waste trade and the environment", listopad 2019.

[58] Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/665 od 17. travnja 2019..

Zabrana uvoza plastičnog otpada u Kinu dovela je do promjena odredišta izvoza iz država članica EU-a

62. Prije 2018. Kina (uključujući Hong Kong) bila je glavno odredište izvoza plastičnog otpada iz EU-a te se 2016. u tu zemlju iz EU-a izvezlo 77 % (2,4 milijuna tona) ukupnog plastičnog otpada koji se izvozio iz EU-a. U srpnju 2017. Kina je najavila zabranu uvoza plastičnog otpada koja je stupila na snagu početkom 2018. Nakon te zabrane izvoz u Kinu naglo se smanjio, a portfelj odredišnih zemalja za plastični otpad iz EU-a otad je diversificiran (vidjeti ***sliku 15.***). U razdoblju 2016. – 2018. došlo je do znatnog povećanja uvoza plastičnog otpada iz EU-a u druge azijske zemlje: Tajland je zabilježio osmostruko povećanje, Turska sedmerostruko, Tajvan peterostruko, a Indonezija trostruko. Slijedom toga, sve je više zemalja uvelo ograničenja uvoza plastičnog otpada. Podatci za 2019. pokazuju da su Turska i Malezija glavna azijska odredišta za izvoz plastičnog ambalažnog otpada.

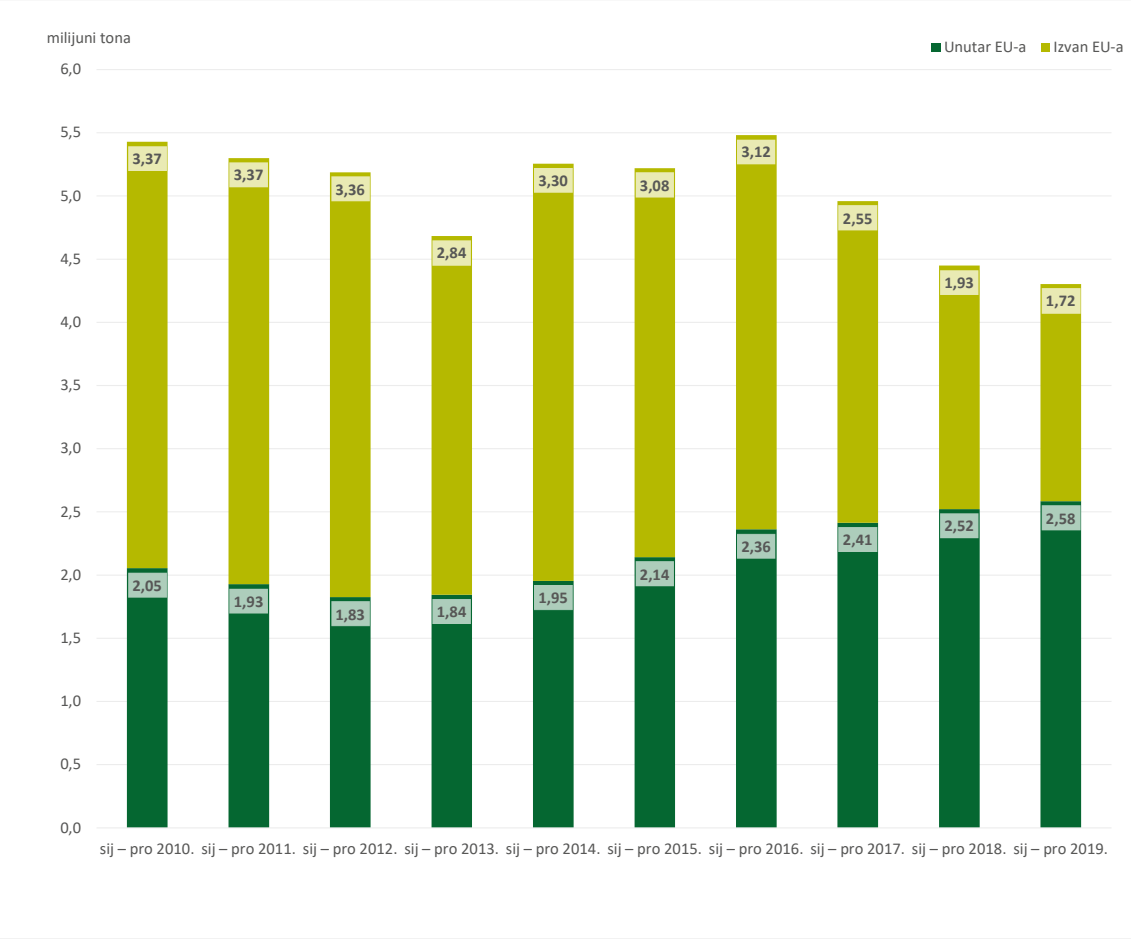
Slika 15. – Glavne azijske odredišne zemlje za plastični otpad iz EU-a



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata – baza podataka *Comext* o međunarodnoj trgovini robom.

63. Zabranom koju je uvela Kina također je došlo do bržeg porasta kretanja plastičnog otpada unutar EU-a (vidjeti ***sliku 16.***). Te promjene mogu biti posljedica toga što je otpad pristizao u dostupnu infrastrukturu u EU-u (kapaciteti za recikliranje, spaljivanje i odlaganje na odlagališta) ili različitih tranzitnih pravaca tijekom izvoza plastičnog otpada izvan EU-a.

Slika 16. – Razvoj trgovine plastičnim otpadom unutar i izvan EU-a



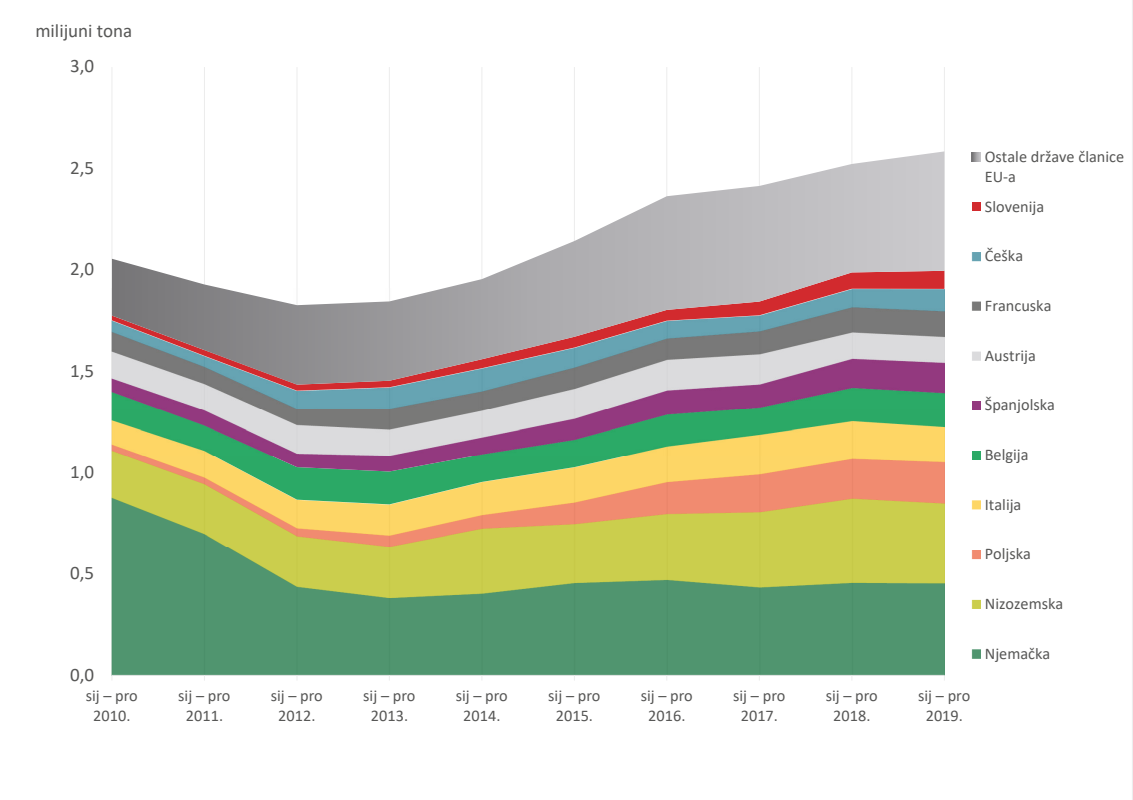
Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata – baza podataka *Comext* o međunarodnoj trgovini robom.

64. U razdoblju 2016. – 2019. u nekim državama članicama došlo je do znatnog povećanja uvoza plastičnog otpada. Slovenija je zabilježila povećanje od 68 %, Poljska od 30 %, Češka od 26 %, Španjolska od 25 %, a Nizozemska i Francuska od oko 20 %. Na ***slici 17.*** prikazana su glavna odredišta plastičnog otpada unutar EU-a. Države članice uvoznice također mogu biti samo tranzitne točke (vidjeti slučaj Zelene Toskane u ***okviru 3.***).

65. Zbog izazova koji proizlaze iz kineske zabrane povećava se pritisak na kapacitete država članica za gospodarenje vlastitim plastičnim ambalažnim otpadom. Komisija procjenjuje da su reciklažna postrojenja koje postoje u EU-u dostatna za recikliranje polovice ukupnog plastičnog otpada u EU-u[59]. Podatci o kapacitetima za razvrstavanje, spaljivanje i odlaganje na odlagalište drugih vrsta plastičnog otpada nisu dostupni.

[59] Europska komisija: Radni dokument službi Komisije priložen strategiji za plastiku iz 2018.

Slika 17. – Glavne odredišne zemlje za trgovinu plastičnim otpadom unutar EU-a



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata – baza podataka *Comext* o međunarodnoj trgovini robom.

66. Kako bi se trenutačna stopa recikliranja plastične ambalaže ne samo održala nego i povećala radi dostizanja novih ciljnih vrijednosti, države članice morat će povećati i poboljšati svoje reciklažne kapacitete kako bi se mogle prihvatiti:

- količine plastičnog ambalažnog otpada na koji će se primjenjivati strože kontrole na temelju Bazelske konvencije (vidjeti odlomak ***56***.) te ih stoga neće biti toliko lako ili uopće moguće izvoziti izvan EU-a radi recikliranja;
- količine plastičnog ambalažnog otpada koje se trenutačno prijavljuju kao reciklirane, ali će nakon promjene zahtjeva u pogledu izvješćivanja biti prekategorizirane kao nereciklirane;
- propisane povećane količine recikliranog plastičnog ambalažnog otpada radi dostizanja pravno obvezujućih ciljnih vrijednosti postavljenih za 2025. i 2030.

Nezakonita trgovina plastičnim ambalažnim otpadom: kazneno djelo protiv okoliša

67. Kaznena djela protiv okoliša djela su kojima se krši zakonodavstvo o okolišu i koja uzrokuju ili bi mogla uzrokovati znatnu štetu za okoliš i/ili ljude. EU je donio Direktivu 2008/99/EZ o zaštiti okoliša putem kaznenog prava kojom se od država članica zahtijeva da se kršenje zakonodavstva o okolišu smatra kaznenim djelom. Glavna područja kaznenih djela protiv okoliša uključuju, među ostalim, nezakonitu otpremu i nezakonito odlaganje otpada.

Nezakonito odlaganje plastičnog otpada teško je i složeno kazneno djelo

68. Kaznena djela protiv okoliša, uključujući nezakonitu otpremu i istovar plastičnog otpada, imaju velik utjecaj na okoliš, divlje životinje i zdravlje ljudi te su uzrok znatnih gospodarskih gubitaka. U jednom izvješću Komisije iz 2013. iznesen je zaključak da su zbog nezakonitog odlaganja otpada i nedostatnih postrojenja za zbrinjavanje otpada propuštene prilike za gospodarski rast, a okoliš je izložen prijetnjama[60]. Nezakonito odlaganje otpada povezano je s organiziranim kriminalom[61] i pranjem novca te je jedno od najunosnijih nezakonitih tržišta na svijetu, na razini trgovine ljudima i nezakonite trgovine opojnim drogama i vatrenim oružjem, i to zbog niskog rizika od kaznenog progona i niskih novčanih kazni[62]. U Europolovim procjenama prijetnji teškog i organiziranog kriminala iz 2013. i 2017. ta je vrsta kaznenih djela označena kao ozbiljna prijetnja i područje u središtu pozornosti Europolova djelovanja, koje uključuje koordinaciju mjera država članica (vidjeti ***okvir 3.***).

69. U izvješću Vijeća o kaznenim djelima protiv okoliša[63] upozorava se na to da je trenutačna stopa otkrivanja i kaznenog progona kaznenih djela povezanih s otpadom niska. Procijenjeno je da je ta stopa mnogo niža[64] nego za druge vrste kaznenih djela,

[60] Europska komisija: „Report on the implementation of the EU waste legislation", COM (2013) 6 final, 17. siječnja 2013.

[61] Projekt *WasteForce*: „Waste Crime Alerts".

[62] Projekt „European Union Action to Fight Environmental Crime" (EFFACE): „Crime and the EU. Synthesis of the Research Project Final synthesis Report of the Research Project", ožujak 2016.

[63] Vijeće Europske unije: „Završno izvješće o osmom krugu uzajamnih evaluacija u vezi s kaznenim djelima protiv okoliša – informacije i rasprava u Vijeću", 15. studenoga 2019.

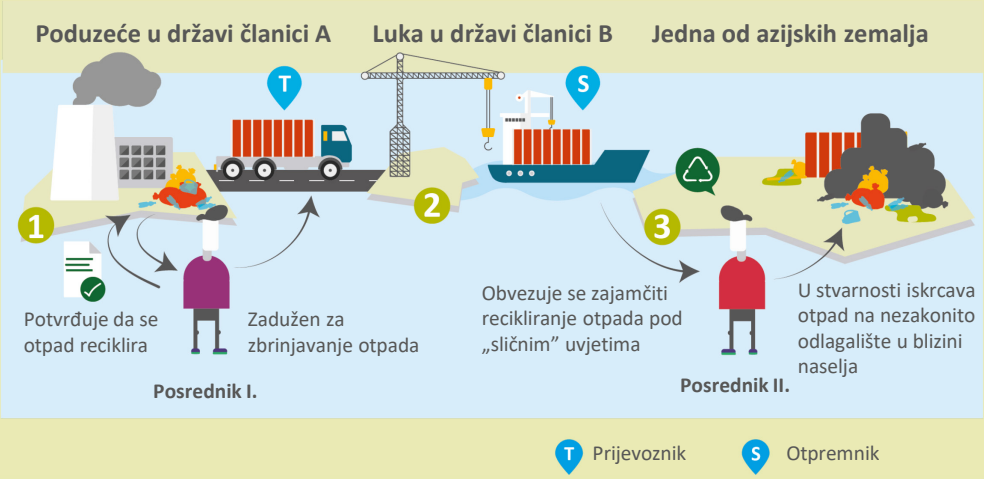
[64] Europska mreža državnih odvjetnika u području okoliša: „Environmental prosecution report tackling environmental crime in Europe", ožujak 2017.

pri čemu sankcije nisu razmjerne i odvraćajuće te su ponekad niže od dobiti od nezakonitih aktivnosti[65]. Zbog složenosti otpremnog lanca teško je kazneno goniti uključene strane i dokazati da su znale za nezakonito odlaganje otpada. Otpad može prije nezakonitog odlaganja nekoliko puta promijeniti „vlasnika" u više zemalja, a prvi subjekt koji je pokrenuo tok otpada dobiva dokumente kojima se potvrđuje da se plastični ambalažni otpad reciklira. Na slici u ***okviru 3.*** prikazan je teoretski primjer kako bi se mogla odviti nezakonita međunarodna trgovina plastičnim ambalažnim otpadom i on služi kao dopuna stvarnom slučaju Zelene Toskane koji je otkriven operacijom Europola.

Okvir 3.

Nezakonita trgovina plastičnim ambalažnim otpadom

Teoretski nezakoniti tok otpada



Izvor: Sud.

Operacija Zelena Toskana

U okviru operacije Zelena Toskana, koja je provedena u suradnji talijanskih i slovenskih tijela kaznenog progona pod koordinacijom Europola, 2019. godine uhićeno je 96 osoba. Tih 96 osoba bilo je dio organizirane zločinačke skupine koja je preko Slovenije nezakonito prevozila plastični otpad iz Italije u Kinu. Slovenska poduzeća dostavljala su talijanskim poduzećima dokumente kojima se potvrđivalo da je otpad recikliran prije nego što je poslan u Kinu. Tijekom operacije otkriveno je 560 nezakonitih otprema plastičnog otpada ukupne vrijednosti od 8 milijuna eura.

Izvor: Europol.

[65] Projekt „Countering WEEE Illegal Trade": „Summary Report", 30. kolovoza 2015.

Plastični otpad jedna je od roba koje se najviše nezakonito otpremaju

70. IMPEL, mreža EU-a koja okuplja tijela nadležna za područje okoliša zadužena za provedbu i izvršavanje zakonodavstva u području okoliša, procijenila je 2011. da otpad kojim se trguje nezakonito čini otprilike 20 % sveukupnog otpremljenog otpada u EU-u[66]. Svjetska carinska organizacija pokrenula je 2009. operaciju Demeter, zajedničku globalnu inicijativu usmjerenu na nezakonitu otpremu otpada, koja je otad ponovljena nekoliko puta. Nedavni rezultati[67] operacije Demeter potvrđuju da je plastični otpad jedna od glavnih vrsta nezakonito otpremljenog otpada (uz otpadnu električnu i elektroničku opremu) i da čini približno 23 % ukupne zaplijenjene robe.

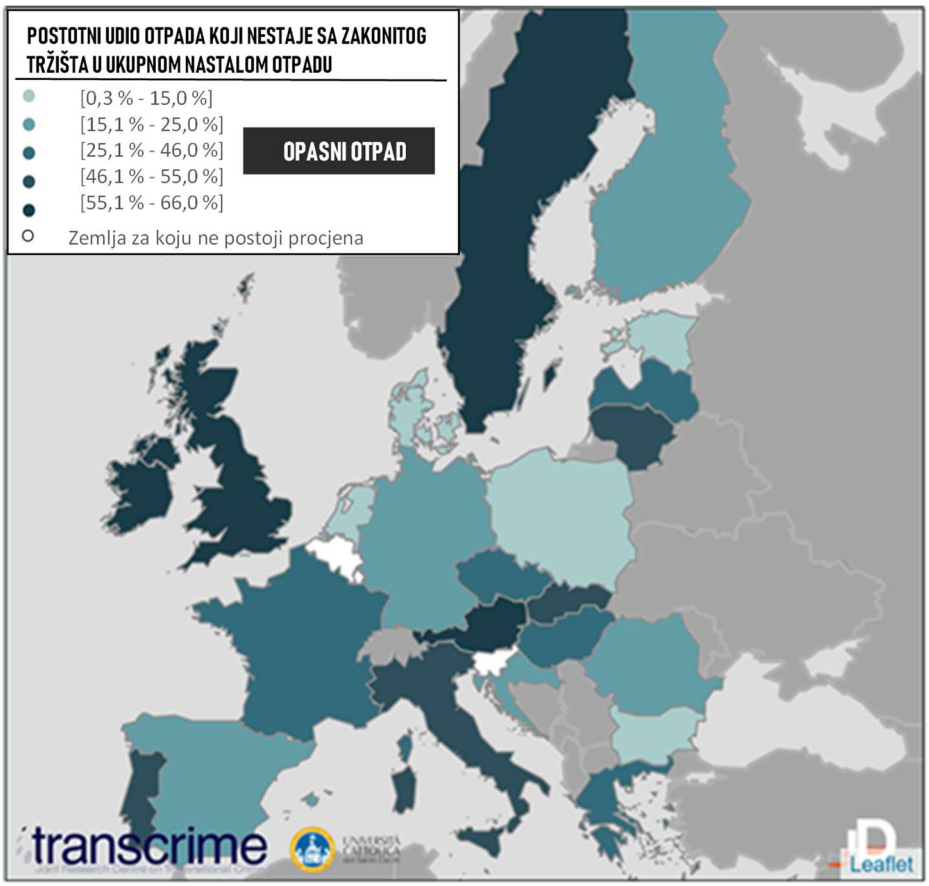
71. U okviru projekta *Block Waste*[68] 2017. iznesena je procjena da sa zakonitog tržišta otpada u EU-u svake godine nestane u prosjeku 13 % ukupnog neopasnog otpada. Za opasni otpad taj postotak doseže i do 33 % (za podatke po državama članicama vidjeti ***sliku 18.*** u nastavku). Većina plastičnog ambalažnog otpada dosad se smatrala neopasnom za otpremu. Na temelju izmjena Bazelske konvencije većina plastičnog ambalažnog otpada koji se trenutačno otprema izjednačila bi se od 2021. s opasnim otpadom. Stoga će se na nju primjenjivati zabrana izvoza u zemlje koje nisu članice OECD-a. Navedeno pitanje, u spoju s nedostatkom kapaciteta za zbrinjavanje plastičnog ambalažnog otpada u EU-u, povećava rizik od njegova nezakonitog odlaganja unutar granica EU-a i pri otpremi u zemlje izvan EU-a.

[66] *EnviCrimeNet*: „Report on Environmental Crime”, 27. svibnja 2016.

[67] Operacija Demeter iz 2019.

[68] Projekt *Block Waste*: „An exploratory estimate of the extent of illicit waste trafficking in the EU”, 31. listopada 2017. (istraživački projekt koji se sufinancira iz Fonda za unutarnju sigurnost Europske unije).

Slika 18. –Procijenjeni udio opasnog otpada uklonjenog sa zakonitog tržišta



© Projekt *Block Waste* koji se financira sredstvima EU-a.

Pravni okvir EU-a za borbu protiv kaznenih djela u području gospodarenja otpadom obilježen je nedostatcima

72 Kao odgovor na sve veći problem kaznenih djela protiv okoliša EU je 2008. donio Direktivu 2008/99/EZ o zaštiti okoliša putem kaznenog prava. Njome se od država članica zahtijeva da djela kojima se krši zakonodavstvo EU-a o okolišu smatraju kaznenim djelima te da zajamče da su kažnjiva djelotvornim, razmjernim i odvraćajućim kaznenim sankcijama. Među takva djela ubrajaju se prikupljanje, prijevoz (uključujući nezakonitu otpremu), oporaba i odlaganje otpada na način koji bi mogao biti štetan za okoliš ili ljude. Takve bi se mjere mogle primjenjivati na sve subjekte u vrijednosnom lancu, od subjekta koji stvara otpad do trgovaca, posrednika, otpremnika i odredišnih subjekata. Predmetna direktiva trenutačno je u postupku preispitivanja.

73. U izvješću izrađenom u okviru projekta „European Union Action to Fight Environmental Crime" (EFFACE)[69] utvrđen je niz problema koji ograničavaju djelotvornost Direktive o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, a time i borbu protiv nezakonite trgovine otpadom, uključujući trgovinu plastičnim ambalažnim otpadom, posebice:

- nedostatak podataka o onečišćenim lokacijama, kao i o sankcijama i stopama kaznenog progona;
- otežano utvrđivanje postupaka koji se smatraju kaznenim djelom protiv okoliša zbog pravnih nesigurnosti kao što su definicije otpada i prestanka statusa otpada;
- neuspješnost pravnih akata EU-a da odgovore na problem sve veće uključenosti organiziranih zločinačkih skupina u kaznena djela protiv okoliša, koja se potom mogu dovesti u vezu s drugim kaznenim djelima kao što je pranje novca (Direktivom o sprječavanju pranja novca[70] u međuvremenu je dopunjena definicija predikatnog kaznenog djela kako bi se obuhvatila i kaznena djela protiv okoliša);
- nepostojanje usklađenih pravila EU-a o kombinaciji sankcija (upravnih/kaznenih/građanskih);
- nedostatak specijaliziranih policijskih snaga, ureda tužitelja i sudaca za borbu protiv kaznenih djela protiv okoliša.

[69] „European Union Action to Fight Environmental Crime" (EFFACE): „Crime and the EU. Synthesis of the Research Project Final synthesis Report of the Research Project", ožujak 2016.

[70] Direktiva (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima.

Pregled prilika, nedostataka, izazova i rizika

74. Sve države članice objavile su da su dostignule ciljnu vrijednost recikliranja 22,5 % plastične ambalaže do 2008. Razlike u metodama prikupljanja podataka i izvješćivanja koje dopušta pravni okvir dovode do znatnih razlika među prijavljenim razinama recikliranja u različitim državama članicama i dovode u pitanje pouzdanost podataka. Utvrđeni su znatni nedostaci u oblikovanju, provedbi i izvršenju zakonodavnog i regulatornog okvira koji se primjenjuje na plastični ambalažni otpad. Plastična ambalaža i dalje je jedina vrsta plastičnog otpada za koji postoji obvezujuća ciljna vrijednost za recikliranje. Drugi sektori u kojima nastaje plastični otpad, čak i ako se na njih primjenjuju općenitije ciljne vrijednosti za gospodarenje otpadom, tek trebaju izraditi namjenske strategije ili utvrditi posebne ciljne vrijednosti za gospodarenje plastičnim otpadom. Komisija će u bliskoj budućnosti preispitati zakonodavstvo o otpadu u nekima od tih sektora (npr. automobilskoj industriji i građevinarstvu).

75. EU je državama članicama postavio ambiciozne nove ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže za 2025. (50 %) i 2030. godinu (55 %). Također je postrožio pravila za mjerenje uspješnosti recikliranja koja se primjenjuju na stope recikliranja plastične ambalaže u državama članicama. Time bi se trebala stvoriti točnija predodžba o stvarnoj stopi recikliranja plastične ambalaže. Međutim, zbog toga se očekuje pad prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže u EU-u. Komisija pozdravlja izgledno poboljšanje točnosti podataka i naglašava da sve države članice i gospodarski subjekti u cijelom vrijednosnom lancu trebaju poduzeti koordinirane mjere kako bi EU do 2030. gotovo udvostručio količinu plastičnog ambalažnog otpada koji reciklira. Dostizanje tih ciljnih vrijednosti bilo bi važan korak prema postizanju ciljeva EU-a u pogledu kružnog gospodarstva, čime bi se ojačao položaj EU-a kao globalnog predvodnika u recikliranju plastične ambalaže. U ovom se pregledu upozorava na određene prilike, nedostatke, izazove i rizike u vezi s mjerama EU-a za rješavanje problema plastičnog otpada.

Prilike

76. Sustav EU-a za izvješćivanje o recikliranju plastičnog ambalažnog otpada postrožen je i usklađen, čime bi se moglo ojačati povjerenje u taj sustav. Stroža pravila o odvojenom prikupljanju otpada i proširenoj odgovornosti proizvođača trebala bi dovesti do veće količine i kvalitete materijala koji se mogu reciklirati. Modulacijom

naknada u okviru programa proširene odgovornosti proizvođača stvara se prilika za promicanje ambalaže koja se može reciklirati, čime se stavlja jači naglasak na jedan od glavnih instrumenata kojima se države članice mogu koristiti za dostizanje novih ciljnih vrijednosti i šalje jasan signal tržištu da vodi računa o mogućnosti recikliranja. Potencijalnim novim postroženim i provedivim osnovnim zahtjevima moglo bi se postići dizajniranje ambalaže koja omogućuje lakše recikliranje i dati poticaj da se promicanjem ponovne uporabe prijeđe na još višu razinu hijerarhije otpada. Potpora za sva ta nastojanja može se osigurati financijskim sredstvima EU-a za istraživanje. Daljnji razvoj reciklažne industrije i prilagodba tržišta strožim načelima cirkularnosti, posebno integracijom reciklirane plastike u nove proizvode, mogli bi dovesti do otvaranja novih radnih mjesta i do toga da poduzeća iz EU-a u određenim sektorima ostvare određene prednosti kao predvodnici razvoja.

Nedostatci

77. Plastični ambalažni otpad najveći je pojedinačni tok plastičnog otpada (61 % ukupnog plastičnog otpada) te je EU postavio ambiciozne ciljne vrijednosti za recikliranje plastike. Ni za jedan od ostalih glavnih tokova plastičnog otpada (poljoprivreda, građevinarstvo, električna i elektronička oprema i automobilska industrija), u kojima, ukupno gledajući, nastaje 22 % plastičnog otpada u EU-u, nisu postavljene slične ciljne vrijednosti za gospodarenje plastičnim otpadom iz relevantnih sektora. Očekuje se da će sustavniji i stroži sustav EU-a za izvješćivanje o recikliranju plastične ambalaže dovesti do smanjenja prosječne prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže u EU-u s 41 % (2017.) na 32 % – 29 %. Iz tih novih brojki jasno je vidljiv znatan raskorak između trenutačne razine recikliranja u EU-u i ciljne vrijednosti koju je EU postavio za 2025. (50 %).

Izazovi

78. Znatno povećanje prosječne stope recikliranja plastične ambalaže u EU-u u sljedećih deset godina, u spoju s potrebom da se poboljša upotreba recikliranog sadržaja u novim proizvodima, jasan je izazov koji će biti još i veći za one države članice u kojima je stopa recikliranja plastične ambalaže trenutačno ispod prosjeka EU-a (vidjeti ***sliku 7.***). Izazov u pogledu povećanja reciklažnih kapaciteta u Europi još je izraženiji ako se u obzir uzme da 2021. na snagu stupa nova Bazelska konvencija. Time će se otežati izvoz plastičnog ambalažnog otpada u zemlje izvan EU-a, koji je 2017. činio trećinu prijavljene stope recikliranja plastičnog ambalažnog otpada u EU-u, i povećati pritisak na reciklažne kapacitete EU-a.

Rizici

79. S obzirom na prethodno navedene izazove i nedostatke postoji rizik od toga da pojedine države članice neće dostignuti nove ciljne vrijednosti EU-a za recikliranje plastične ambalaže, čime bi se ugrozilo i dostizanje opće ciljne vrijednosti EU-a. Očekivano povećanje pritiska na kapacitete EU-a za recikliranje plastike podudarat će se s vjerojatnim smanjenjem otpreme otpada izvan EU-a, koja je bila bitan mehanizam za zbrinjavanje viška plastičnog otpada. To dovodi do rizika od porasta kaznenih djela u području gospodarenja otpadom i nezakonite otpreme otpada, koji dodatno pogoršavaju nedostatci u postojećem pravnom okviru EU-a za kaznenopravnu zaštitu okoliša.

80. Ambicija EU-a da poboljša recikliranje plastične ambalaže pokazatelj je koliko je velik izazov koji plastika donosi za okoliš. Novo zakonodavstvo i ciljne vrijednosti u pogledu plastičnog ambalažnog otpada pokazatelj su predanosti EU-a i država članica izdvajanju potrebnih resursa, ponekad i znatnih, za rješavanje problema plastičnog otpada. Za rješavanje tih izazova potrebno je usklađeno djelovanje svih aktera u vrijednosnom lancu.

Ovaj je pregled usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Samo Jereb, na sastanku održanom u Luxembourgu 9. rujna 2020.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Pokrate i skraćeni nazivi

CEN: Europski odbor za normizaciju

EFFACE: „European Union Action to Fight Environmental Crime" (Borba Europske unije protiv kaznenih djela protiv okoliša) – istraživački projekt o kaznenim djelima protiv okoliša

E-GAR: Guias eletrónicas de acompanhamento de resíduos

EXPRA: Savez za proširenu odgovornost proizvođača

IMPEL: Mreža Europske unije za provedbu i izvršavanje zakonodavstva u području okoliša

Obzor 2020.: program EU-a za financiranje istraživanja

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

PET: polietilen-tereftalat

UN: Ujedinjeni narodi

Pojmovnik

„Waste Crime Alerts”: U okviru projekta *WasteForce* redovito se objavljuju izvješća u kojima se analiziraju kaznena djela u području gospodarenja otpadom koja se pojavljuju u medijima. Kaznena djela u području gospodarenja plastičnim otpadom među najčešćim su vrstama otkrivenih kaznenih djela. U upozorenjima (engl. *alerts*) upućuje se i na uključenost organiziranih zločinačkih kriminala.

Akcijski program za okoliš (naziva se i program djelovanja za okoliš): opći višegodišnji politički okvir za politiku EU-a u području okoliša. U tom su programu utvrđeni najvažniji srednjoročni i dugoročni ciljevi za okoliš te je iznesena osnovna strategija, uključujući konkretne mjere u relevantnim slučajevima.

Bazelska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju (Bazelska konvencija): multilateralni sporazum o zaštiti okoliša kojemu je cilj zaštita zdravlja ljudi i okoliša od štetnih učinaka koji proizlaze iz nastanka, prekograničnog prometa i zbrinjavanja opasnog otpada i drugih vrsta otpada. Tom se Konvencijom zabranjuje izvoz opasnog otpada i određenih drugih vrsta „otpada koji zahtijeva posebnu pažnju” u zemlje koje nisu članice OECD-a (konkretno, kućanskog otpada, a od 2021. i plastičnog otpada koji je teško reciklirati). Izvoz drugih vrsta otpada u zemlje koje nisu članice OECD-a dopušten je samo pod posebnim uvjetima, uključujući pribavljanje prethodnog pristanka odredišnih i tranzitnih zemalja.

Ekomodulacija: proces u kojem se visina financijskog doprinosa koji proizvođač ambalaže plaća u okviru određenog programa proširene odgovornosti proizvođača za određene proizvode ili skupine proizvoda prilagođava ovisno o čimbenicima kao što su mogućnost recikliranja, mogućnost ponovne uporabe i prisutnost opasnih tvari.

Kaznena djela protiv okoliša: kategorija kaznenih djela koja obuhvaća nezakonitu otpremu i istovar otpada, nezakonite emisije ili ispuštanje tvari u zrak, vodu ili tlo, nezakonitu trgovinu divljim biljnim i životinjskim vrstama i nezakonitu trgovinu tvarima koje oštećuju ozonski omotač.

Kemijsko recikliranje: izraz kojim se označava primjena inovativnih tehnologija kojima se plastični otpad nakon uporabe pretvara u kemikalije koje se potom upotrebljavaju kao sirovina iz koje se mogu proizvesti polimeri gotovo izvorne kakvoće za izradu novih plastičnih proizvoda.

Načelo prema kojem onečišćivač plaća: koncept prema kojem bi osoba ili organizacija koja uzrokuje onečišćenje trebala platiti otklanjanje prouzročene štete.

Opasni otpad: otpad koji predstavlja znatnu ili potencijalnu opasnost za javno zdravlje ili okoliš te ga se ne može zbrinjavati na uobičajene načine kao što se to radi s ostali otpadom koji nastaje u svakodnevnom životu.

Oporaba: bilo koja od aktivnosti navedenih u Prilogu II.B Direktivi o otpadu (74/442/EEZ). Riječ je o širokoj definiciji kojom je obuhvaćeno 13 različitih aktivnosti, među ostalima recikliranje/oporaba metala i regeneracija kiselina ili lužina.

Plastika: široka paleta sintetičkih ili polusintetičkih organskih spojeva koji temperiranjem postaju podatni te se tada mogu oblikovati u čvrste predmete. Plastika je obično sačinjena od organskih polimera visoke molekularne mase i često sadržava druge tvari (aditive). Obično je sintetički proizvod i najčešće se dobiva iz petrokemijskih proizvoda, no čitav niz varijanti napravljen je od obnovljivih materijala kao što su polimliječna kiselina iz kukuruza ili celuloza iz pamučnih vlakana.

Polietilen-tereftalat (PET): najraširenija termoplastična polimerna smola iz obitelji poliestera koja se upotrebljava u vlaknima za odjeću i spremnicima za tekućine i hranu.

Polimer: molekula čija se struktura sastoji od niza ponavljajućih jedinica koje su osnova visoke relativne molekularne mase i popratnih svojstava (npr. žilavost i viskoelastičnost).

Ponovna uporaba (vozila): svaka operacija kojom se komponente otpadnog vozila upotrebljavaju za istu svrhu za koju su prvobitno bile razvijene (Direktiva o otpadnim vozilima, članak 2. stavak 6.)

Prestanak statusa otpada: u skladu s Okvirnom Direktivom 2008/98/EZ o otpadu određeni otpad prestaje biti otpad ako je podvrgnut postupcima oporabe (uključujući recikliranje) i zadovoljava posebne kriterije koje je za pojedinačne materijale utvrdila Komisija.

Procjedna voda: tekućina u kojoj su otopljene ili koja prenosi tvari štetne za okoliš koje mogu ući u okoliš. Pojam se najčešće upotrebljava u kontekstu odlaganja na odlagališta otpada koji trune ili industrijskog otpada.

Procjena vijeka trajanja: metodologija za procjenu utjecaja na okoliš povezanih sa svim fazama vijeka trajanja određenog komercijalnog proizvoda, procesa ili usluge.

Proširena odgovornost proizvođača: koncept u skladu s kojim su poduzeća koja proizvode određeni proizvod odgovorna i za njegovo zbrinjavanje na kraju njegova vijeka trajanja i nakon što postane otpad.

Sustav povratne naknade: sustav naplaćivanja dodatne naknade za ambalažu prilikom kupnje određenog proizvoda i povrata te naknade prilikom vraćanja ambalaže. Cilj je takovog sustava ograničiti onečišćenje različitih vrsta stvaranjem poticaja za povrat ambalaže proizvoda.

Zeleni popis otpada: u smislu Uredbe EU-a o pošiljkama otpada, otpad koji se nalazi na zelenom popisu naveden je u prilozima III., III.A i III.B toj Uredbi. Za otpremu tih vrsta otpada u načelu nije potrebna prethodna suglasnost relevantnih zemalja.

Revizorski tim

Revizorski sud – Pregled – Mjere EU-a za rješavanje problema plastičnog otpada

Ovaj pregled usvojilo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Samo Jereb i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Radni zadatak predvodio je izravno Samo Jereb, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Kathrine Henderson, ataše u njegovu uredu Jerneja Vrabič, rukovoditelj Michael Bain, voditelj radnog zadatka Nicholas Edwards, zamjenica voditelja radnog zadatka Lucia Roşca te revizori Joanna Kokot, Paolo Braz i Marika Meisenzahl.

Zbog pandemije bolesti COVID-19 i strogih mjera ograničavanja kretanja nije moguće priložiti fotografiju revizorskog tima.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2020.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju Odluke Europskog revizorskog suda br. 6. – 201.9 o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Slika 5.: © OECD, 2018.
Slika 18.: © Projekt *Block Waste* koji se financira sredstvima EU-a.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

U okviru ovog pregleda ispitan je odgovor EU a na sve veći problem plastičnog otpada s naglaskom na plastičnom ambalažnom otpadu. U strategiji EU a za plastiku iz 2018. predložene su mjere za povećanje mogućnosti recikliranja i za poboljšanje prikupljanja, razvrstavanja, reciklaže i recikliranog sadržaja plastičnih proizvoda. Izmijenjenom Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu utvrđene su nove ciljne vrijednosti za recikliranje plastične ambalaže za 2025. (50 %) i 2030. godinu (55 %). Nova, stroža pravila o izvješćivanju vjerojatno će dovesti do smanjenja prosječne prijavljene stope recikliranja plastične ambalaže u EU u. Čak i za plastičnu ambalažu, koja je najrazrađeniji segment strategije za plastiku, potrebno je usklađeno djelovanje dionika na razini EU a i država članica kako bi se premostio velik raskorak između trenutačne stope recikliranja i one koju je potrebno dosegnuti u svega 5 do 10 godina od danas.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM

EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD