

NOUA LEGISLAȚIE A UE PRIVIND ECONOMIA CIRCULARĂ

- PROVOCĂRI ȘI OBSTACOLE
PENTRU IMPLEMENTAREA
PACHETULUI DE ECONOMIE
CIRCULARĂ

NEW EU LEGISLATION ON CIRCULAR ECONOMY

- CHALLENGES AND HURDLES FOR IMPLEMENTATION OF THE
CIRCULAR ECONOMY PACKAGE

Peter Hodecek
membru în Board-ul FEAD

Introducere

Pentru a facilita trecerea către o economie circulară, Comisia Europeană (CE) a înaintat Pachetul privind Economia Circulară (CEP) care include propuneri legislative revizuite privind deșeurile, precum și un Plan de acțiune comprehensiv care stabilește un mandat concret pentru actuala echipă a Comisiei Europene. Acesta include măsuri care vor ajuta la stimularea tranziției Europei către o economie circulară, stimularea concurenței globale, gstimularea unei creșteri economice sustenabile și generarea de noi locuri de muncă.

În decembrie 2015 Comisia a prezentat – ca parte a noului Pachet privind Economia Circulară – un Plan de acțiune pentru economia circulară, precum și patru propuneri legislative care amendează următoarele acte legislative:

- ▶ Directiva cadru privind deșeurile;
- ▶ Directiva privind depozitele de deșeurii;
- ▶ Directiva privind ambalajele;
- ▶ Directivele privind autovehiculelor scoase din uz, bateriilor și acumulatorilor și deșeurile de echipamente electrice și electronice.

Consiliul European a adoptat în 22 mai 2018 un Pachet legislativ privind deșeurile care stabilește noi reguli pentru gestionarea deșeurilor, precum și obiective noi și foarte ambițioase pentru perioada 2025-2035. Aplicarea acestui pachet va:

- ▶ Intensifica semnificativ reciclarea deșeurilor municipale și ambalajelor;
- ▶ Promova utilizarea instrumentelor economice, precum schemele de Responsabilitate Extinsă a Producătorului (EPR);
- ▶ Consolidă „ierarhia deșeurilor”;
- ▶ Elimina treptat a depozitele de deșeurii.

Legislația finală privind deșeurile așteptată îndelung a fost semnată în data de 30 mai 2018. Legile au fost publicate în Monitorul Oficial ca Directiva (UE) 2018/849 (autovehicule scoase din uz, baterii, deșeurii electronice), Directiva (UE) 2018/850 (depozite de deșeurii), Directiva (UE) 2018/851 (deșeurii) și Directiva (UE) 2018/852 (ambalaje). Acestea au intrat în vigoare în data de 4 iulie 2018. **Statelor membre ale Uniunii Europene li se solicită să transpună directivele în legi naționale până în data de 5 iulie 2020**

Pachetul privind economia circulară marchează începutul activităților dificile pentru Comisia Europeană și statele membre UE de a atinge

Introduction

To facilitate the move to a more circular economy, the European Commission (EC) has put forward a Circular Economy Package (CEP), which includes revised legislative proposals on waste, as well as a comprehensive Action Plan setting out a concrete mandate for this Commission's term of office. It includes measures that will help stimulate Europe's transition to a circular economy, boost global competitiveness, foster sustainable economic growth and generate new jobs.

obiective stabilite. În paralel, Comisia Europeană a început să reevalueze legislația comunitară privind transportul deșeurilor care va conduce spre o potențială revizuire a acestei reglementări în 2020. Mai mult, restricțiile recente impuse de China pentru diverse tipuri de deșeurii reprezintă un semnal de alarmă pentru Uniunea Europeană.

Noi norme privind deșeurile

Noile norme adoptate în mai 2018 reprezintă cea mai modernă legislație din lume, unde Uniunea Europeană este exemplul de urmat pentru ceilalți. Detaliile noilor norme privind deșeurile sunt:

a) Obiective de reciclare pentru deșeurile municipale:

Până în 2025	Până în 2030	Până în 2036
55 %	60 %	65 %

În plus, normele mai stricte pentru calcularea ratelor de reciclare vor ajuta la o mai bună monitorizare a progresului real spre o economie circulară.

b) Noi obiective de reciclare pentru deșeurile de ambalaje:

	Până în 2025	Până în 2030
Toate ambalajele	65 %	70 %
Mase plastice	50 %	55 %
Lemn	25 %	30 %
Metale feroase	70 %	80 %
Aluminiu	50 %	60 %
Sticlă	70 %	75 %
Hârtie și carton	75 %	85 %

c) Colectare separată

Pornind de la obligația de colectare separată existentă pentru hârtie și carton, sticlă, metale și mase plastice, noile norme de colectare vor stimula calitatea materialelor brute secundare și a asimilării lor: deșeurile casnice periculoase vor fi colectate separat până la 1 ianuarie 2025, deșeurile biologice până la 31 decembrie 2023 și textilele până la 1 ianuarie 2025.

d) Obiective de reciclare pentru deșeurile solide municipale

Statisticile actuale arată statele membre „fruntașe” (> 50 % rată de reciclare pentru deșeurile solide municipale) și cele „codașe” (< 20 % rată de reciclare pentru deșeurile solide municipale) în ceea ce privește obiectivele de reciclare ale deșeurilor solide municipale. **Pentru a calcula ratele de reciclare obținute, sunt posibile și folosite 4 metode diferite. În viitor, se vor aplica numai 2 metode de calcul.** De exemplu, în Germania, schimbarea metodei de calcul va duce la o reducere a ratei actuale de reciclare de 67% în scădere la 47% până la 52%. Acest lucru dezamăgește multe state membre cu rezultate bune.

Statele membre cu rezultate slabe cer derogări de timp pentru a obține obiective obligatorii din punct de vedere legal; unele dintre acestea chiar blochează obiectivele de reciclare. Rezultatele tratării mecano-biologice nu vor mai fi luate în considerare în ceea ce privește obiectivele de reciclare până în 2027.

e) Eliminarea treptată a depozitelor de deșuri

Depozitele de deșuri nu vor mai avea sens într-o economie circulară pentru că pot polua apa, solul și aerul. Toate statele membre trebuie să se asigure, până în 2030, că toate deșeurile potrivite în vederea reciclării sau alte moduri de recuperare nu vor mai ajunge la depozitare. În plus, statele membre se vor asigura că:

- ▶ Până în 2035 cantitatea deșeurilor municipale depozitate este redusă cu 10 % sau mai puțin din cantitatea totală de deșuri municipale generate (în funcție de greutate).

Amânările de până la cinci ani a termenelor limită pentru atingerea obiectivelor sunt prevăzute pentru unele state membre dacă:

- ▶ Mai mult de 60 % din deșeurile municipale au fost depozitate în 2013 (11 state membre: Grecia, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Ungaria, Cipru, Malta, România, Bulgaria și Slovacia).
- ▶ Aceste state membre vor reduce cantitatea deșeurilor municipale depozitate la 25 % sau mai puțin din cantitatea totală a deșeurilor municipale generate (în funcție de greutate) până în 2035.

Piețe

Obținerea unei economii circulare și a unei societăți mai eficiente din punctul de vedere al resurselor va necesita modificări majore în utilizarea resurselor sau chiar mai mult – în percepția noastră privind deșeurile. Nu numai că avem nevoie de investiții majore pentru a inova și extinde colectarea separată, sortarea și capacitatea de reciclare la nivelul Uniunii Europene, dar avem nevoie și de creșterea cererii de materiale reciclate pe piață, precum și încurajarea pieței de materiale reciclate prin măsuri concrete și obligatorii.

Piețele deschise și competiția corectă stimulează serviciile și soluțiile personalizate și deschid posibilitatea de inovare și investiție. Acestea ajută și companiile mici să intre pe piață. Legislația referitoare la deșuri trebuie să fie dezvoltată în această direcție și adaptată la o economie circulară, atât din punct de vedere al mediului, cât și economic. Prin asigurarea piețelor deschise și a competiției corecte, vor fi create locuri noi de muncă și creșterea economică. Economia Europei poate fi cu adevărat circulară dacă piețele sunt disponibile pentru material brut reciclat de înaltă calitate.

Materialele reciclate sunt parte a lanțurilor de aprovizionare globale, dar prețurile lor sunt deseori legate de comoditățile

pe care le înlocuiesc. Economia Europei poate fi cu adevărat circulară dacă piețele sunt disponibile pentru materiale brute reciclate pe care să le producă sectorul de reciclare. Pe piața masele plastice de exemplu, în ultimii ani prețurile în scădere ale petrolului au scăzut prețul maselor plastice pure. De asemenea, investițiile majore din Statele Unite în producția de mase plastice din gaze de șist au provocat scăderi dramatice de preț. Acest lucru are un impact uriaș asupra competitivității materialelor reciclate în ceea ce privește rășinile pure.

Excursus: China

De decenii, Europa este puternic dependentă de piețele de export pentru plasarea materialelor brute reciclate pe care le produce. Lipsa măsurilor pentru creșterea cererii de materiale reciclate din Europa a condus la sclăbirea piețelor pentru fluxurile reciclate din UE. Cu aproximativ 5 ani în urmă, operațiunea Chinei “Zidul Verde” a reprezentat un prim semnal pentru Europa să nu se bazeze excesiv pe piețele din afara Uniunii Europene. Restricția impusă de China privind importurile, care a început în ianuarie 2018, precum și măsurile restrictive din martie 2018 privind diferite fluxuri de deșuri au afectat negativ multe materiale reciclate produse în Uniunea Europeană. Nevoia de a crea unități mai eficiente de tratare a deșeurilor în Europa a devenit o realitate urgentă (e nevoie de un număr de patru ori mai mare față de anul 2015, conform estimărilor Comisiei Europene). Dacă nu există nici capacități suficiente de producție, nici suficientă cerere în Europa, se va ajunge la costuri de mediu și economice.

Excursus: Strategia privind masele plastice ale UE

Industria europeană a maselor plastice este o industrie extrem de importantă cu o cifră de afaceri de 340 miliarde euro și cu o forță de muncă de 1,5 milioane de angajați. Astfel, este vitală o strategie corectă, iar necesitatea este foarte reală. În fiecare an, consumatorii europeni generează 25 milioane tone de deșuri din plastic și numai 30% sunt reciclate. Crearea unor piețe mai stabile pentru masele plastice reciclate este una dintre cele mai importante teme ale strategiei Uniunii Europene spre o economie circulară. Acest fapt este necesar deoarece asimilarea maselor plastice reciclate în mase plastice noi este foarte redusă, de numai 6%.

Punctul principal al acestei viziuni este de a face toate ambalajele din mase plastice reutilizabile sau ușor reciclabile până în 2030. Uniunea Europeană va ajunge aici prin stimularea configurației circularității, stimularea conținutului reciclat și o mai bună colectare separată a deșeurilor.

Concurență

În unele state membre UE a rămas mult în urmă implementarea Directivelor europene privind achizițiile publice. Termenul limită pentru a le implementa a fost 18 aprilie 2016. Comisia Europeană a raportat că a trimis comunicări formale către 21 State Membre, dintre care doar 15 au trimis răspunsuri argumentate. Acum, patru state membre s-au adresat Curții Europene de Justiție: Austria, Luxemburg, Slovenia și Spania. **Amenzile zilnice** percepute se fundamentează pe încălcarea directivelor și ajung la 138.000 euro pentru Austria, 36.000 euro pentru Luxemburg, 186.000 euro pentru Spania și 8.900 euro pentru Slovenia.

Din cauza utilizării defectuoase generale a achizițiilor interne, furnizorii privați sunt în mod obișnuit excluși din competiția pentru contracte, unde ar putea livra soluții inovatoare, accesibile și eficiente. În astfel de cazuri, competiția este efectiv denaturată.

Utilizarea defectuoasă restrânge oportunitățile de achiziție pentru operatorii economici și este un obstacol important în participarea la licitațiile publice. Este esențial ca în acest domeniu cadrul legal să fie cât de simplu și clar posibil și să existe suficiente perspective asupra implementării sale. Ambele lipsesc în situația actuală. Uniunea Europeană și autoritățile naționale pentru concurență ar trebui să fie proactive în abordarea practicilor anti-concurență prin organismele din sectorul public. În final, punerea în aplicare riguroasă a procedurilor de infringement privind achiziția publică rămân cruciale în context național și al UE.

Transportul deșeurilor

Provocarea este să se înțeleagă și să se determine contribuția transporturilor deșeurilor la tranziția către o economie circulară. Transportul deșeurilor ar trebui să confere oportunitatea de a trata deșeurile în conformitate cu ierarhia acestora, astfel ajutând unele state membre să atingă noile obiective de reciclare. O modalitate de încurajare a producătorilor de a folosi mai multe materiale reciclate în produsele lor este să se reducă sarcinile administrative uriașe pentru comercializarea materialelor reciclate de înaltă calitate în Uniunea Europeană. Simplificarea și armonizarea legilor Uniunii Europene care guvernează piețele deșeurilor nepericuloase sunt esențiale.

Măsurile care simplifică Reglementarea Transportului Deșeurilor vor contribui și la deschiderea pieței Uniunii Europene pentru transportul deșeurilor. Procedura pentru înființarea unei unități de recuperare va fi simplificată și mai bine implementată de către statele membre, ar trebui armonizate instrumentele de comunicare (de exemplu, sistem electronic pentru procedura de notificare și pentru Anexa VII), de asemenea definiția deșeurilor „menționate ca ecologice” va fi armonizată și extinsă la unele deșeuri considerate astăzi ca deșeuri „pe lista roșie”. În paralel, lupta împotriva traficului ilegal, în special în ceea ce privește deșeurile periculoase trebuie să rămână o prioritate.

Transportul deșeurilor pentru recuperare va contribui și la reducerea depozitelor de deșeuri, astfel acestea pot avea o soluție temporară pentru abordarea lipsei capacității de gestionare a deșeurilor cu care se confruntă unele state membre.

Direcția Generală pentru Mediu a Comisiei Europene a realizat evaluări ale legislației privind transportul deșeurilor și deja a identificat unele obstacole pentru transportul deșeurilor, de exemplu, costurile procedurii de notificare. O utilizare crescută a unităților de recuperare și posibilitatea unui sistem de notificare cu urmărire rapidă, fiind în prezent analizată, pot fi soluții pentru abordarea obstacolelor impuse de către legislația privind transportul deșeurilor pentru piețele de deșeuri în vederea recuperării.

Provocări și obstacole

În prezent, se observă o tendință clară de creștere a activităților sectorului public pe piața de reciclare în mai multe state membre. Există dovezi clare care arată faptul că implicarea sectorului privat în piață stimulează concurența să livreze rezultate mai bune pentru mediu și contribuabili.

Implicarea municipalităților fără a recurge la licitații competitive poate conduce la o utilizare ineficientă a resurselor și la costuri mai mari care nu sunt benefice pentru rezidenți. Municipalitățile sunt mai puțin stimulate să opereze eficient pentru că pot acoperi orice pierdere prin chitanțe fiscale sau încasări, în timp ce întreprinderile private trebuie să obțină majorarea capitalului sau chiar să părăsească piața dacă sunt ineficiente.

Restricțiile de import impuse de China au creat nevoia urgentă pentru crearea de mai multe capacități de reciclare în Europa. Comerțul liber și corect al materialelor prime secundare este esențial pentru protejarea realizării obiectivelor noi de reciclare și tranziția spre o economie mai circulară. Dar lipsa măsurilor orientate spre cerere există în prezent în Europa, fapt ce a dus la piețe slabe pentru materialele reciclate. Așadar, Uniunea Europeană se bazează pe piețele finale din afara Europei, precum China. Piețe cu capacitatea de a asimila suficiente materii prime secundare nu există în Uniunea Europeană, iar depozitele sunt încă o problemă majoră de abordat. Toate acestea împreună duc la o denaturare continuă a pieței de deșeuri. Există de asemenea o nevoie puternică de criterii armonizate în ceea ce privește criteriile end-of-waste pentru deșeuri în statele membre pentru a îmbunătăți transportul deșeurilor în vederea reciclării.

Concluzii

Deși managementul deșeurilor în Uniunea Europeană s-a îmbunătățit considerabil în ultimele decenii, peste un sfert din deșeurile municipale sunt încă depozitate și mai puțin de jumătate sunt reciclate sau compostate, cu decalaje mari între țările membre.

Aprobarea finală a noilor norme UE privind deșeurile de către Consiliu în luna mai 2018 marchează un moment important pentru economia circulară în Europa. Noile obiective de depozitare și reciclare stabilesc o cale credibilă și ambițioasă pentru un mai bun sistem de management al deșeurilor în Europa.

Crearea unei economii circulare și a unei societăți mai eficiente în consumul resurselor vor necesita schimbări majore în Uniunea Europeană și în special în statele membre. Aceasta expune fragilitatea tranziției către o economie circulară deoarece un model de activitate economică viabilă pentru crearea de materii prime reciclate depinde de piețe și predictibilitatea piețelor. Orice slăbiciune a acestor piețe va afecta întregul lanț până la colectarea materiilor prime reciclate. Nu are sens să se colecteze materialele dacă nu există o piață finală pentru acestea.

Piețele deschise pentru recuperarea deșeurilor reprezintă o condiție prealabilă pentru tranziția către o economie circulară, iar concurența reprezintă forța vie a organizării pieței. Companiile municipale ar trebui să se confrunte și cu această concurență și să nu se ascundă după termenul „servicii de interes general”. În plus, întrebarea justificată este dacă acum, după opt ani de la prima introducere a conceptului de servicii de interes general, este momentul pentru a re-înțelege acest termen?

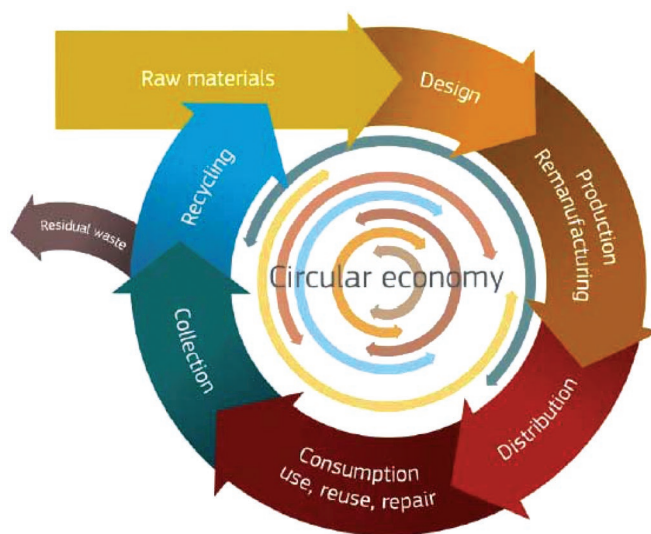


Figura 1: Economia circulară (Sursa: Aggregates Business Europe)

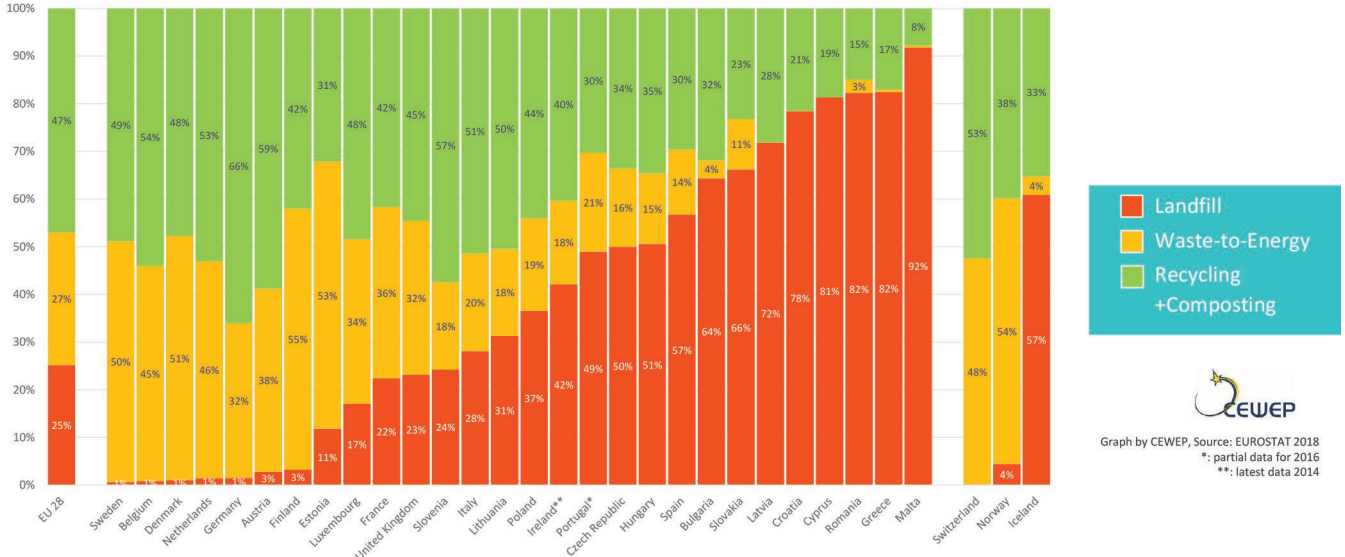
Tratamentul deșeurilor municipale în 2016

UE 28 + Elveția și Islanda



Municipal waste treatment in 2016

EU 28 + Switzerland, Norway and Iceland



- Landfill
- Waste-to-Energy
- Recycling + Composting



Graph by CEWEP, Source: EUROSTAT 2018
 *: partial data for 2016
 **: latest data 2014

Figura 2: Tratamentul deșeurilor municipale în Uniunea Europeană în 2016 (Sursa: CEWEP)

Opțiunea favorită

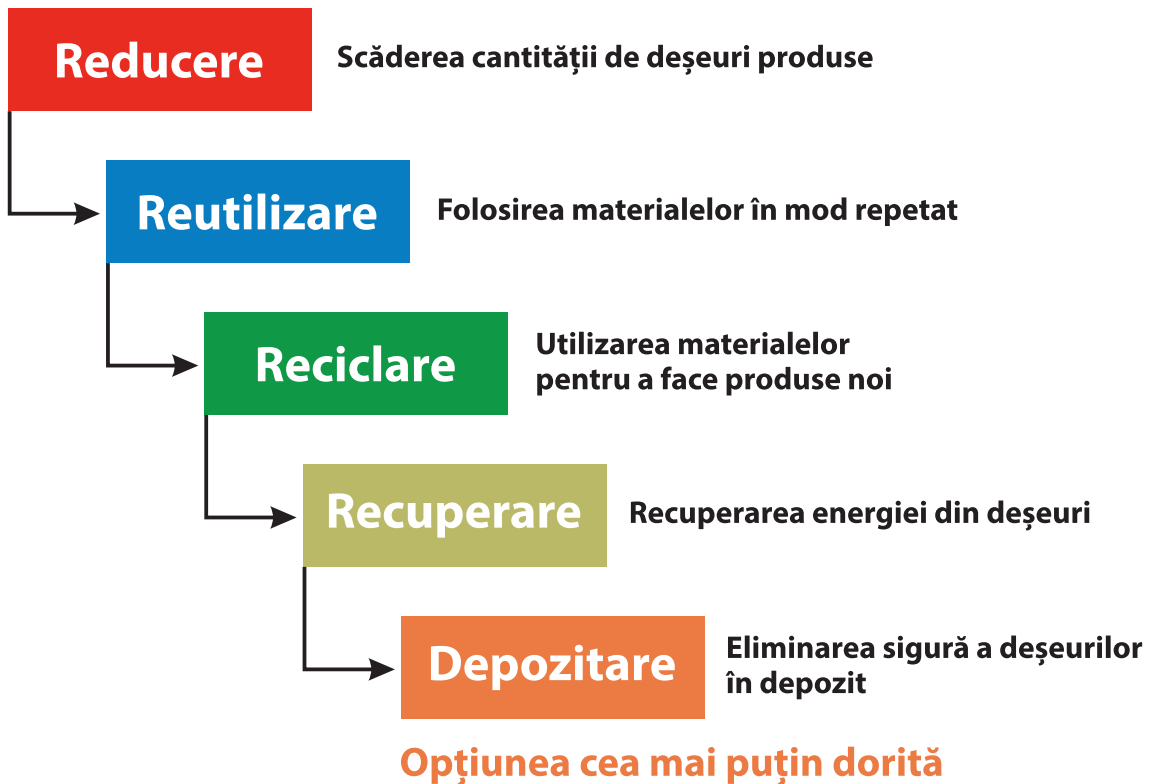


Figura 3: Ierarhia deșeurilor UE (Sursa: researchgate.net/Planning and Management in Eco-cities; publicată de CeDeWu Sp. z o.o.)