

Становище на Европейския комитет на регионите — Нов план за действие относно кръговата икономика

(2020/C 440/18)

| | |
|---------------------------|--|
| Докладчик: | Tjisse STELPSTRA (NL/EKP), член на Изпълнителния съвет на провинция Дренте |
| Отправен документ: | Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален Европейския комитет и Комитета на регионите — Нов план за действие относно кръговата икономика — За по-чиста и по-конкурентоспособна Европа COM(2020) 98 final |

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

А. Общи бележки*Относно нашата отговорност*

1. изразява загриженост във връзка с настоящия темп на експлоатация на Земята, подчертава, че причината за това бедствие е човешкото поведение, за което всеки носи отговорност, и споделя изложеното в новия план за действие за кръгова икономика (НПДКИ), че преходът към *въглеродно неутрална* кръгова икономика ще изисква сътрудничество между всички заинтересовани страни на всички равнища на управлението и на обществото;
2. подчертава неотложната необходимост от ускоряване на прехода към модел на растеж с възстановяване, който поддържа потреблението на ресурси в рамките на ограниченията на планетата и намалява нашия отпечатък;
3. приветства новия план за действие за кръгова икономика на Европейската комисия като стратегическа разработка на концепцията за Европейския зелен пакт и като конструктивно продължение на плана за действие от 2015 г.;
4. изразява съжаление по повод на това, че главата в НПДКИ, посветена на ролята на местните и регионалните власти (МРВ), е изключително кратка, като се има предвид, че те играят важна роля в прехода към кръгова икономика като ключов участник в иницирането и разгръщането на така необходимите иновации. Регионите се грижат за това промяната на ежедневните дейности на хората, общностите и регионите да е в съответствие с принципите на кръговата икономика. Подчертава значението на потенциала на кръговостта за създаването на работни места и необходимостта от подкрепа за инвестициите в нова инфраструктура за действителното събиране, рециклиране и използване на вторични материали;
5. е впечатлен от многобройните задълбочени позиции, изразени от заинтересованите страни, и призовава Европейската комисия да използва съществуващите платформи, като партньорствата в рамките на Програмата за градовете, Европейската платформа на заинтересованите страни в областта на кръговата икономика и мрежите на органите на местното и регионалното самоуправление, за да укрепи обучението между партньори и изграждането на капацитет;
6. приветства инициативата за кръгови градове и региони, която ще помогне на заинтересованите страни при развитието и прилагането на териториални решения за кръговата икономика. Същевременно КР, все пак, подчертава, че кръговата дейност не трябва да бъде отделена от други дейности за опазване на планетата. Подходът на кръговата икономика трябва да бъде интегриран в дейностите в областта на климата, околната среда и устойчивото развитие на мрежите на градовете;
7. подчертава, че текущият дебат относно принципите на кръговата икономика може да бъде възможност за решително справяне с повтарящия се проблем за използването на показатели „отвъд БВП“⁽¹⁾, т.е. включването на нови елементи, различни от тези, които се отнасят до икономическите резултати, като например: създаване на основани на солидарността системи за приобщаващо общество; живот в рамките на възможностите на планетата; справедливо разпределение на ресурсите;

(¹) The European System of National and Regional Accounts (ESA 2010): <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>.

Относно контекста, свързан с COVID-19

8. посочва, че НПДКИ стартира по време на пандемията от COVID-19, която ни показва колко сме зависими от първичните ресурси, и разглежда настоящата криза като предупредителен сигнал по множество начини;
9. призовава Европейската комисия и държавите членки да намалят зависимостта от трети страни и първични ресурси и да засилят сигурността на доставките чрез по-строго организиране на управлението на ресурсите, особено на редките и тези от критично значение, и препоръчва разработването на платформа за политика на ЕС в областта на ресурсите;
10. приветства акцента, поставен от Европейската комисия върху развиването на пазара на вторични суровини, по-специално чрез инвестиции в рециклирането;
11. е впечатлен от положителните странични ефекти от социалната изолация за околната среда (напр. по-чист въздух, по-малко замърсяване на водата, по-малко вредни емисии). Издръжливостта, творчеството и новаторството, които гражданите, публичните личности, предприятията и икономическите субекти показаха от началото на кризата, трябва да се използват в подкрепа на дълбока екологична трансформация на производствените процеси и за избягване на „навакването“ по отношение на деградацията на околната среда след кризата;
12. призовава Европейската комисия, държавите членки и МРВ да насочат инвестициите от плана на ЕС за възстановяване към гарантирането на дългосрочен икономически, социален и екологичен напредък, като същевременно намаляват използването на ресурсите, избягват и премахват опасните вещества и подобряват кръговостта на материалите и системите. Инструментът на Европейския съюз за възстановяване (Next Generation EU) трябва да допринесе за тази цел, като предостави необходимото финансиране, и да бъде придружен от собствени ресурси, които да не поставят нито една държава — членка на ЕС, в неблагоприятно положение спрямо други страни;

Относно амбициите в областта на климата, Зеления пакт и ЦУР

13. призовава Европейската комисия, държавите членки и МРВ да гарантират навременното прилагане на Европейския зелен пакт и това че той ще послужи като солидна основа за нов старт на икономиката на ЕС по начин, който е съвместим с целите на ЕС в областта на енергетиката, климата и околната среда;
14. набляга на ключовата роля на принципите на кръговата икономика за постигането на целите за устойчиво развитие и по-специално на ЦУР 12 относно отговорното производство и потребление; счита, че прилагането на принципите на кръговата икономика ще спомогне за превръщането на общите цели в действия и за осезаемото трансформиране на обществото;
15. подчертава, че преходът към кръгова икономика ще окаже силна подкрепа на усилията на ЕС за смекчаване на последиците от изменението на климата, и призовава Европейската комисия да установи допълнителни връзки между всички планове на „Зеления пакт“, за да осигури така необходимата цялостна перспектива и синергии между различните сектори чрез научни изследвания и показатели и в рамките на процеса на определяне на политиките, например Европейския законодателен акт в областта на климата. Подчертава, че е също толкова важно политиките за кръговата икономика да бъдат обвързани с политики, които са насочени към други екологични въпроси, като например опазването на биологичното разнообразие или качеството на въздуха и водата. Прилагането на принципите на кръговата икономика ще трябва да се превърне в обща отправна точка във всички сектори, от селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост до строителството и високо технологичните решения и др.;
16. отбелязва междусекторната връзка между кръговостта и опазването на климата. Интегрираният подход на кръговата икономика, в това число дизайнът и системите за обратно приемане, може значително да допринесе за намаляване на емисиите на парникови газове;

Относно целите и мониторинга

17. подчертава, че за да се съблюдават ограниченията на планетата, е необходимо да се прекъсне връзката между растежа и използването на ресурсите, и изразява съжаление, че НПДКИ не включва обща цел за намаляване на използването на ресурси. Предишните мерки на равнището на ЕС се оказаха недостатъчни за намаляване на общото потребление на природни ресурси и суровини в Европа. Би било целесъобразно да се разработят показатели, различни от БВП, като основа за изчисляване на промените, които да съответстват в по-голяма степен на принципите на кръговата икономика;

18. счита, че намаляването на емисиите на CO₂ по време на жизнения цикъл на продуктите следва да бъде част от целите, тъй като това дава представа за инвестициите и очакваните резултати, и следователно подкрепя приоритизирането на действията;

19. посочва, че конкретните мерки водят до осезаеми резултати, и призовава Европейската комисия да придружава всяко ключово действие с прогнозен резултат и амбициозен график;

20. изтъква, че определянето на цели трябва да бъде амбициозно и постепенно с цел насърчаване на иновациите; следователно е необходима система, при която на всеки пет години най-доброто налично решение или най-добрата практика до този момент да определя целта за следващите пет години;

21. набляга на необходимостта от разработване и въвеждане на показатели на местно и регионално равнище, за да се оценят напредъкът и бъдещите предизвикателства и да се помогне на МРВ да приложат стратегии за кръгова икономика;

Относно икономическата система

22. заключава, че е справедливо разходите за замърсяването, отпадъците и емисиите да бъдат включени в ценообразуването на некръгови продукти, което прави устойчивото производство съпоставимо и конкурентоспособно с некръговите методи на производство;

23. посочва, че правните и икономическите механизми, предназначени да улеснят дейностите, които насърчават кръговостта — и да спрат онези, които я възпрепятстват — са полезни инструменти, и настоятелно призовава Комисията да разработи най-добри практики относно начина, по който държавите членки могат да се насочат към кръговост и да намерят съвместни трансгранични решения. Счита, че намаляването на данъците върху дейностите, които насърчават кръговостта, и увеличаването на данъците върху онези, които я възпрепятстват, е полезен инструмент, и приветства отчитането на факта, че данъкът върху добавената стойност (ДДС) е ефективен инструмент за справяне с този проблем. Бъдещата работа в тази област би трябвало да отчита консенсуса по отношение на разпределението на отговорностите, свързани с данъчната политика;

24. във връзка с това изразява съжаление, че гласуването с единодушие, което много често се използва в областта на данъчното облагане, ограничава по-голямата гъвкавост за държавите членки при използването на ДДС/данъчните ставки, за да се подкрепи реална трансформация на моделите на производство и потребление (извън рамките на обичайните ремонтни дейности);

Б. Местните и регионалните власти

Относно правомощията

25. подчертава, че много от правомощията на МРВ са свързани с управлението на ресурсите и кръговата икономика; поради това МРВ разполагат с множество възможности, за да насърчат прехода към кръгова икономика. В същото време този преход изисква много ноу-хау и финансови инвестиции. Затова инструментът за възстановяване Next Generation EU и други фондове трябва да допринесат за тази цел, като предоставят необходимото финансиране;

26. посочва, че използването на вода (която е един от най-важните ресурси) от домакинствата и промишлеността води до големи количества отпадъчни води и следователно е необходимо да се увеличи повторното използване на водата там, където това е целесъобразно. Освен това отпадъчните води съдържат редица ценни хранителни вещества, които могат да бъдат оползотворени; поради това заявява, че в допълнение към научните изследвания, иновациите и финансирането са необходими ясни цели за оползотворяване на хранителните вещества;

27. изтъква, че знанията и интересите на МРВ трябва да бъдат взети предвид при определянето на цели за отпадъците, особено ако събирането и сортирането на отпадъци стане по-специализирано;

28. призовава Европейската комисия да разработи новаторска стратегия за разработването на различни практики за събиране на отпадъците; в тази връзка регионите и градовете следва да си сътрудничат, вместо да се дава приоритет на хармонизирането на системите за разделно събиране на отпадъци „от горе надолу“;

29. счита, че публично-частните партньорства (ПЧП) са изключително важни за разширяването на обхвата на кръговата икономика, така че той да включи основните икономически участници, и че МРВ са правилният портал за изграждане на ПЧП; призовава Европейската комисия да стимулира подобно сътрудничество в своите програми;

30. изтъква, че насоките и популяризирането на най-добрите практики на местно и регионално равнище спомага за ускоряване на прехода към кръгова икономика, например по отношение на териториалното устройство и строителството и сградите;

31. призовава Европейската комисия да стартира програма, с която да се събира точна информация за материалните потоци на местно, регионално, национално и европейско равнище. Това позволява на заинтересованите страни да научат повече за ситуацията и дейностите другде. Програмата трябва да бъде прозрачна цифрова система и би трябвало да анализира ситуацията на регионално, национално и европейско равнище. Освен това тя би трябвало да предлага ресурси за развитието на такива дейности на всички равнища;

32. подчертава, че информацията относно регионалните дейности в областта на иновациите, съществуващия капацитет (инфраструктура, експертен опит) и потенциала за кръгова икономика е от решаващо значение, и изразява съжаление, че тези данни често са разпръснати и разпокъсани, което ограничава тяхната полза за регионите; поради това насърчава Европейската комисия да предприеме реално събиране на данни, като вземе предвид гледната точка на местните и регионалните власти относно стратегията на ЕС за промишлеността;

Относно обществените поръчки

33. подчертава, че обществените поръчки са мощен инструмент, чрез който МРВ могат да определят стандарти и да тласкат пазара към по-устойчиви продукти и услуги, но обръща внимание на сложността на правилата, която често тласка местните и регионалните власти към отказ от поемане на рискове; с тях може да се определи насока за закупуване въз основа на принципа „Общи разходи за собственост“ (включени са всички разходи през целия жизнен цикъл, включително социалните и екологичните разходи), посредством което е възможно да се постигне положително въздействие за региона;

34. призовава за по-нататъшно развитие на критериите и конкретните цели в областта на екологосъобразните обществени поръчки въз основа на преглед на минималните критерии в областта на околната среда, съдържащи се в настоящите директиви на ЕС за обществените поръчки⁽²⁾; препоръчва да се разработи набор от положителни цели за иновации и призовава Европейската комисия да ги разшири, така че да ги превърне в наистина кръгови обществени поръчки. За да се създаде правна сигурност и да се намали тежестта върху възлагащите общини и региони, от значение са надеждни и прозрачни сертификати и маркировки на ЕС, по-специално по отношение на устойчивостта на околната среда. При обществените поръчки производителите трябва да могат да посочват какви усилия са положили за използване на първо място на вторични суровини при производството на продукти и, ако това не е станало, защо не са успели. Във връзка с това от полза са подходящи насоки за проверката на съдържанието на рециклирани и/или възстановени и/или съгответстващи продукти, присъстващи в продуктите, за които са в сила минимални екологични критерии; За тази цел ще бъдат необходими прозрачни системи за оценка и развиване на знанията сред изпълнителите;

V. Ресурси и отпадъци

Относно отпадъците и принципа „отпадъци не съществуват“

35. заявява, че в Европа има много ключови ресурси, етикетирани като „отпадъци“, и подчертава, че по пътя към истинска кръгова икономика е необходима промяна на нагласата в посока парадигмата „без отпадъци“; подчертава, че е важно да има регистър на суровините, за да бъдат идентифицирани и да могат да се използват повторно;

36. счита, че важен принцип в кръговата икономика е всички материали да бъдат проектирани така, че да се превръщат в хранителни вещества за биосферата или в нови материали за следващия цикъл на използване;

⁽²⁾ Директиви 2014/23/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1), 2014/24/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65), 2014/25/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр.243) на Европейския парламент и на Съвета.

37. подчертава предложението на Европейската комисия за модернизиране на законодателството на ЕС относно отпадъците и фондовете за подкрепа. Ключов момент за ускоряване на модернизирането е създаването на нова, по-бърза и по-лесна за разбиране правна рамка във връзка с критериите за прекратяването на статута на отпадък и за съпътстващите продукти;

38. призовава Европейската комисия да предложи цел в абсолютно изражение относно генерирането на отпадъци на глава от населението и цели за предотвратяване на генерирането на отпадъци за предприятията и промишлените сектори; във връзка с това подчертава значението (и въздействието) на обявената политическа рамка за опаковките, както и на обявената рамка за компостируемите пластмаси;

39. подчертава, че през преходния етап „от отпадъци до материали“ трансграничните споразумения могат да бъдат от решаващо значение, за да се избегнат краткосрочни решения с отрицателни последици за околната среда;

40. счита, че когато региони или градове трябва да наваксат, като се отказват от използването на депа за отпадъци, като отправна точка за третирането на отпадъците по време на преходния етап те следва да се опират на всяка друга инфраструктура на европейско равнище (например използване на съществуващите инсталации за изгаряне на отпадъци вместо изграждане на нови), и подчертава, че този преход изисква финансиране и координация. Ефективното оползотворяване на енергия при задържане на метали и соли следва да се насърчава, когато отпадъците не могат да бъдат рециклирани поради замърсяване, умора на материала и трудно разделяне на сложни материали;

41. привлича вниманието върху факта, че управлението на отпадъците в най-отдалечените региони е особено проблематично поради ограниченията на съществуващата инфраструктура за третиране на отпадъци и липсата на икономии от мащаба при събирането, третирането и рециклирането на отпадъците. Поради това ускоряването на прехода към кръгова икономика (в Европа) следва да има пряко измерим ефект в това отношение. Настоящото състояние на управлението и третирането на отпадъците в тези региони може да се използва като практически тест по отношение на ускоряването. Това може да помогне и при оценката на съществуващите инструменти, както и при внедряването на нови такива;

42. настоява, че за да се утвърди принципът „отпадъци не съществуват“ и да се предотврати използването на първични ресурси, от съществено значение е задължението за използване на рециклирани материали; настоятелно призовава Европейската комисия да определи критерии, според които значителна част от новите продукти следва да бъдат изработвани от рециклирани материали, и препоръчва това да се превърне в част от подхода за ключови вериги за създаване на стойност в областта на продуктите;

Относно предотвратяването на разходи, безопасните материали и разширената отговорност на производителя

43. изразява съжаление, че МРВ често трябва да се справят с отрицателните последици от продукти, които са достигнали края на жизнения си цикъл, без производителят да носи отговорност за обратното им приемане, тъй като (части от) тези продукти често замърсяват почвата или въздуха, и в крайна сметка МРВ поемат разходите за тяхното отстраняване;

44. подчертава, че предотвратяването на тези разходи или прякото им отнасяне на равнище производител е от първостепенно значение, и поради това приветства рамката за устойчива продуктова политика на НПДКИ;

45. подчертава, че производителите имат важна роля в прехода към кръгова икономика. Те трябва да разработват продукти, които възможно най-малко замърсяват планетата и при това избягват в максимална възможна степен използването на първични изкопаеми суровини. В същото време правителствата също имат отговорности по отношение на осигуряването на стимули, рамкови условия и законодателство;

46. подчертава, че замърсяването на почвите буди нарастващи опасения в ЕС. Затова приветства предложението на Комисията да насърчи инициативи за намаляване на запечатването на почвите, възстановяване на изоставени или замърсени промишлени терени и повишаване на безопасното, устойчиво и кръгово използване на изкопаните почви; приканва Комисията да включи в тази инициатива задължителни диагностика и проследяване;

47. приветства инициативата на Европейската комисия за преминаване към химични вещества, чиято безопасност е заложена още в етапа на проектиране (*safe-by-design*), тъй като предотвратяването или контролирането на употребата на токсични материали е най-лесният начин да се избегне попадането на такива химикали в околната среда и се избягват значителни разходи за МРВ, свързани с почистването или регулирането на пренасянето на замърсена почва (например с пер- и полифлуороалкилирани вещества); и посочва, че контролът на токсичните материали не е достатъчен; необходима е по-скоро пълна прозрачност на компонентите, за да могат материалите да бъдат рециклирани или подобрени по подходящ начин;

48. призовава за мерки с цел популяризиране значението и прилагане на отговорността на производителя, като същевременно се отчитат различните компоненти на кръговата икономика. Например разпокъсаността на отговорностите в областта на отпадъците подкопава развитието на управлението на отпадъците като цяло. Целта е да се осигурят икономически модели, при които производителите също разглеждат последствията, свързани с „безопасността и кръговостта, заложени още в етапа на проектиране“;

49. отправя искане не всички производители да създават своя собствена „логистика за връщане“, тъй като това би могло да доведе до огромен логистичен отпечатък; поради това трябва да се определят спецификации за интелигентни материали/компоненти, както и интелигентни стратегии за обратна логистика;

50. призовава в НПДКИ да се вземе предвид специфичният проблем с морските отпадъци. Като се има предвид трансграничният им характер, ще е необходимо да се укрепи сътрудничеството между управленските органи на всички морски региони, за да се гарантира устойчивостта на общите ресурси, и да се насърчи регионалното и международното сътрудничество в търсене на общи решения;

Г. Как да заработи кръговата икономика

Относно осведомеността и действията

51. изтъква, че кръговата икономика изисква нов начин на потребление и че изграждането на осведоменост е от съществено значение; МРВ са близо до хората и поради това играят важна роля за промяна в нагласата в посока на нова нормалност; ето защо призовава Европейската комисия да подкрепя проекти на местно и регионално равнище, които водят до осезаеми резултати;

Относно уменията и образованието

52. подчертава значението на образованието за повишаването на осведомеността — „от детската градина до университета“, и естествено на работното място; поради това фондовете на политиката на сближаване следва да предоставят подкрепа за включване на кръговия начин на живот в учебната програма на всеки вид образование, в това число и способите на цифровото образование;

53. изтъква, че за да вземат добре информирани решения за закупуване, потребителите се нуждаят от прозрачна информация за процента на рециклирани материали в продуктите;

54. подчертава изложеното в НПДКИ по отношение на подкрепата за придобиване на умения и създаването на работни места, но изтъква риска, че в краткосрочен план работните места в кръговата икономика са относително нискоквалифицирани и в средносрочен и дългосрочен план ще бъдат автоматизирани и закрити вследствие на роботизацията. От друга страна, съществуват възможности за висококвалифицирани работни места и следователно актуализирането на Програмата за умения следва да обърне необходимото внимание на тези два аспекта;

55. препоръчва регионите, които преминават бързо към относително нискоквалифицирани работни места (отчасти вследствие на ниски разходи за труд), да могат първи да се възползват от подкрепата за образование и изграждане на капацитет, така че да ускорят прехода към по-високо квалифицирани работни места; това ще насърчи техническите и социалните иновации и ще подкрепи МРВ по пътя към адаптивна и издръжлива икономика; освен това актуализираната програма за умения следва да постави акцент върху регионалните различия — по-специално върху по-слабо развитите региони — когато става въпрос за разработване на стратегии и програми за обучение и умения за повишаване на квалификацията и за преквалификация на работната сила;

56. тъй като кръговата икономика изисква цялостни, междусекторни и дългосрочни действия и мислене, местните и регионалните власти се насърчават да управляват своите административни структури и да адаптират организационните си структури, за да подпомогнат насърчаването на кръговата икономика, например създавайки нови профили на управленски длъжности като управители на интелигентни градове и на кръговата икономика;

57. призовава Европейската комисия да стартира програми за пряко финансиране на МРВ и МСП в подкрепа на усилията им за справяне с прехода към кръгова икономика по отношение на образованието, преквалификацията и повишаването на квалификацията на работната сила, както и по отношение на инвестициите и изграждането на устойчивост;

58. отбелязва, че са необходими допълнителни научни изследвания и регулиране на устойчивите и подлежащи на рециклиране материали. Особено ако рециклирането не означава производство на продукти с по-ниска стойност, изискванията за разделяне и повторна употреба на материалите стават по-амбициозни, за да позволят използването на материалите във възможно най-голям брой цикли. По тази причина подходът „от люлката до люлката“ дава представа как може да се приложи този принцип на рециклиране, преди да се пристъпи към производство на продукти с по-ниска стойност, и зависи от цялостния дизайн на продукта.

Относно кръговото общество

59. настоява целите на кръговата икономика да бъдат включени като задължителна област в политиката на сближаване за периода след 2020 г. и съответния фонд, тъй като това е необходимо, за да се осигури необходимият стимул за насърчаване на прехода към кръгова икономика, като се започне от местното и регионалното равнище;

60. изтъква и споделя заключението на НПДКИ, че преходът към кръгова икономика ще бъде системен, сериозен и преобразяващ; реиндустриализацията на Европа трябва да се основава на кръговата икономика, а реалното прилагане на нейните принципи и инструменти трябва да насърчава и популяризира този процес.

61. подчертава, че преходът трябва да бъде справедлив, тъй като не става въпрос само за икономиката, но най-вече за обществото, до което местните и регионалните представители се намират в близост; поради това заключава, че регионите и градовете са най-подходящото равнище по пътя към постигането на кръгово общество.

62. би искал да посочи в заключение, че освен създаването на платформа и регулаторна рамка за кръговата икономика в Съюза, Комисията трябва да наложи също строги изисквания относно вноса и износа във и от ЕС, така че принципите на кръговата икономика да намират отражение и в трети държави.

Брюксел, 14 октомври 2020 година.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Apostolos TZITZIKOSTAS