

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 16.7.2008
SEK(2008) 2111

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

uzupełniający

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz
zrównoważonej polityki przemysłowej**

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

{KOM(2008) 397 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 2110}

STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie z oceny skutków jest dokumentem uzupełniającym wniosek w sprawie komunikatu dotyczącego planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Powyższy plan działania jest elementem nadrzędnym pakietu środków, który obejmuje również konkretne wnioski legislacyjne. W niniejszej ocenie skutków skoncentrowano się na wniosku dotyczącym rozszerzonego pakietu zintegrowanego, którego celem jest poprawa ekologiczności Unii Europejskiej poprzez promowanie produkcji i konsumpcji bardziej ekologicznych produktów.

W ocenie skutków opisano szereg dziedzin, w których obserwuje się zawodność rynku, objętych obecnie polityką UE lub potencjalnie wymagających jakiejś formy interwencji publicznej:

- skutki zewnętrzne dla środowiska wynikające z faktu, że ceny nie odzwierciedlają negatywnego oddziaływania na środowisko produkcji lub konsumpcji produktów;
- asymetria w zakresie informacji, związana z wysokimi kosztami transakcji, które ponoszą konsumenci chcący uzyskać informacje na temat tych właściwości produktów, które mają wpływ na ich ekologiczność;
- ograniczona racjonalność – nawet dobrze poinformowani konsumenci nie zawsze działają racjonalnie tzn. nie zawsze kierują się perspektywą długofalową, podejmując decyzję o zakupie;
- problemy typowe dla relacji przełożony – podwładny wynikające z niewłaściwego rozdysponowania zachęt między podmiotami gospodarczymi;
- negatywny wpływ tych przejawów zawodności rynku na innowacyjność.

Ponadto obserwuje się zjawisko, które można określić mianem zawodności regulacyjnej, np. działania niektórych państw członkowskich w dziedzinie zamówień publicznych i zachęt mogą prowadzić do rozdrobnienia wewnętrznego rynku produktów.

Choć prowadzona obecnie polityka w dziedzinie emisji gazów cieplarnianych, jakości powietrza i wody, odpadów, produktów, efektywności energetycznej itd., uwzględnia kwestie związane ze wspomnianą zawodnością rynku, szereg problemów nadal wymaga rozwiązania. Jak wynika z analizy, niektórym skutkom dla środowiska można zapobiec bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Większe znaczenie ma jednak fakt, że istniejące narzędzia nie zapobiegają w wystarczającym stopniu asymetrii w zakresie informacji, a jeżeli nawet są wystarczające, to istnieją dowody na to, że z upływem czasu informacje podawane na etykietach (takich jak oznakowanie efektywności energetycznej) tracą swoją wartość informacyjną, a zarazem użyteczność, jeżeli nie są aktualizowane. Ponadto wiele wskazuje na to, że nawet jeżeli konsumenci mają dostęp do wszystkich informacji niezbędnych do podjęcia decyzji o zakupie, która byłaby w pełni zgodna z ich interesami prywatnymi i społecznymi, często nie podejmują takiej decyzji, wybierając zachowania krótkowzroczne. Problemy typowe dla relacji przełożony – podwładny utrzymują się w sektorze mieszkalnictwa, a obecna polityka w zakresie charakterystyki energetycznej budynków nie spowoduje ich znaczącego zmniejszenia w najbliższej przyszłości. Ze względu na utrzymujące się przejawy zawodności rynku zachęty do tworzenia innowacji nie są optymalne ze społecznego punktu widzenia.

Ponadto istnieje wiele, często rozbieżnych, krajowych kryteriów dotyczących zasad i zachęt w zakresie ekologicznych zamówień publicznych. Prowadzi to do fragmentaryzacji rynku

wewnętrznego, której należy przeciwdziałać. Wreszcie poszczególne kierunki polityki są obecnie w zbyt małym stopniu dostosowane do siebie nawzajem i wzajemnie powiązane, co uniemożliwia osiągnięcie zjawiska synergii; skutkuje to również powstaniem sprzeczności i luk, a także fragmentaryzacją ram prawnych, które powinny być jednolite.

Ogólnym celem planu działania jest zwiększenie skuteczności polityki UE w zakresie produktów, a zarazem przyczynienie się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej i nowej strategii zrównoważonego rozwoju.

W szczególności celem jest: dynamiczne zwiększenie udziału w rynku produktów o bardziej ekologicznych właściwościach; udostępnienie konsumentom istotnych informacji na temat ekologiczności produktów; przyczynienie się do przewyciężenia problemów wynikających z niewłaściwego rozdzielania zachęt, w sposób nienaruszający postanowień Traktatu, w szczególności przepisów dotyczących pomocy państwa, oraz zredukowanie nieoptymalnych wyników związanych z krótkowzrocznymi zachowaniami konsumentów; zapobieżenie fragmentaryzacji zachęt i bodźców; usunięcie barier w handlu, aby sektor ochrony środowiska mógł odnosić korzyści z rynku wewnętrznego; oraz zwiększenie wkładu norm UE w zakresie środowiska w skali globalnej i równoczesne podjęcie odpowiednich działań w odniesieniu do krótkoterminowego wpływu środków na konkurencyjność przemysłu UE, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

Rozważono trzy opcje działań mających na celu osiągnięcie powyższych celów: brak dalszych działań lub scenariusz zakładający utrzymanie sytuacji wyjściowej (pozostawienie obecnej polityki bez zmian) oraz dwa alternatywne pakiety środków.

Opcja braku dalszych działań oznaczałaby niepodjęcie działań w odniesieniu do zidentyfikowanej zawodności rynku i regulacji.

Pierwszy z alternatywnych pakietów dotyczy przede wszystkim zwiększenia roli dobrowolnego systemu oznakowania ekologicznego i jego powiązania z innymi politykami. W ramach tej opcji promowane byłoby połączenie instrumentów, które wzmocniłyby działania dobrowolne (oznakowanie ekologiczne, otwarta metoda koordynacji w zakresie wykorzystania zachęt – bez naruszania postanowień Traktatu, w szczególności przepisów dotyczących pomocy państwa) oraz System Ekozarządzania i Audytu i ekologicznych zamówień publicznych, a także określone zostałyby wewnętrzne bariery na rynku dla ekoprzemysłu (kontrola konkurencyjności). Odpowiedzią na zawodność rynku i regulacji w różnych dziedzinach byłoby udostępnianie informacji i wprowadzanie zachęt opierających się na zasadzie dobrowolności. Koordynacja obecnej polityki odbywałaby się za pośrednictwem istniejących struktur.

Drugi pakiet obejmuje zestaw środków, które koncentrują się na rozszerzonym pakiecie zintegrowanym. W ramach tej opcji zestaw instrumentów rozszerzających zakres działań obowiązkowych (dyrektywa dotycząca ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię, dyrektywa w sprawie etykiet efektywności energetycznej, w tym obowiązkowy poziom ekologiczności produktów w ramach zamówień publicznych) zostałby połączony z działaniami dobrowolnymi (oznakowanie ekologiczne, ekologiczne zamówienia publiczne, System Ekozarządzania i Audytu). Stosowanie zachęt przez państwa członkowskie zostałoby w większym stopniu zharmonizowane (w sposób nienaruszający postanowień Traktatu, w szczególności przepisów dotyczących pomocy państwa), a bariery na rynku dla ekoprzemysłu zostałyby poddane analizie (kontrola konkurencyjności). Opcja 2 tym różni się od pozostałych opcji, że położono w niej większy nacisk na wymogi obowiązkowe.

Analiza skutków obu tych opcji polega na ocenie jakościowej skutków pozytywnych i negatywnych. Oszacowano w niej, w jakim stopniu każda z powyższych opcji może

rozwiązać pozostałe kwestie zawodności rynku i regulacji, opisane w części definiującej problematykę, oraz podano ewentualne wady i koszty rozwiązań. W przypadku wielu kategorii produktów, dla których dostępne są odpowiednie dane, podano szacunkową ilościową ocenę wpływu na ceny produktów, wykorzystanie zasobów, koszty w całym cyklu życia i emisję CO₂. Analiza ma wyłącznie szacunkowy charakter, ponieważ dokładna ocena ilościowa wymagałaby dużych ilości szczegółowych danych, które nie są obecnie dostępne, a także opracowania skomplikowanych modeli, co wykraczałoby poza zakres środków proporcjonalnych do celów niniejszej oceny skutków.

Ponieważ plan działania nie jest konkretnym wnioskiem legislacyjnym, a wpływ wszelkich środków, które mogą zostać przyjęte, zostanie szczegółowo przeanalizowany w oddzielnych ocenach skutków, poziom analizy uznaje się za odpowiedni. W odniesieniu do każdego przewidzianego środka przeprowadzona zostanie indywidualna ocena skutków oraz jego szczegółowa analiza.

Na podstawie niniejszej oceny skutków stwierdza się, że korzystniejszy jest drugi pakiet środków, obejmujący rozszerzony pakiet zintegrowany opierający się na dyrektywie w sprawie ekoprojektu oraz na stosowaniu bardziej zharmonizowanych kryteriów dotyczących zamówień publicznych oraz zachęt we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Opcja ta umożliwiłaby znaczną poprawę efektywności wykorzystania zasobów oraz zredukowanie skutków dla środowiska.

Program działań będzie regularnie monitorowany, aby dostosować działania do warunków i w opłacalny sposób zoptymalizować ich skutki.