



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.4.2013
COM(2013) 196 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Tworzenie jednolitego rynku dla produktów ekologicznych

Poprawa sposobu informowania o efektywności środowiskowej produktów i organizacji

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2013) 111 final}

{SWD(2013) 112 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Tworzenie jednolitego rynku dla produktów ekologicznych

Poprawa sposobu informowania o efektywności środowiskowej produktów i organizacji

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

W planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy¹ wyznaczono ambitny cel na rok 2020: *zapewnienie obywatelom i organom publicznym odpowiednich bodźców skłaniających do wyboru najbardziej zasobooszczędnych produktów dzięki odpowiednim sygnałom cenowym i zrozumiałym informacjom środowiskowym*. W planie działania uznano również, że rynek wewnętrzny odgrywa ważną rolę pod względem nagradzania produktów charakteryzujących się oszczędnym zużyciem zasobów. Opisywana tu inicjatywa – „Tworzenie jednolitego rynku produktów ekologicznych” – stanowi ważny krok w tym kierunku.

Udział w rynku produktów charakteryzujących się oszczędnym zużyciem zasobów jest obecnie na niskim poziomie, pomimo możliwości dostarczania takich produktów przez producentów i rosnącego popytu wśród konsumentów. Zarówno dla producentów, jak i konsumentów istnieją bariery w zakresie dostaw i zakupu tych produktów, przy czym wiele z nich wynika z niejednoznacznego określenia tego, czym rzeczywiście jest ekologiczny produkt oraz ekologiczna organizacja. Niniejsza inicjatywa Komisji stanowi krok w kierunku usunięcia tej niejednoznaczności dzięki ulepszaniu sposobu pomiaru efektywności środowiskowej produktów i organizacji oraz informowania o niej.

W niniejszym komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego przedstawiono dwie metody pomiaru oraz zbiór zasad dotyczących podawania informacji o efektywności środowiskowej produktów i organizacji. Towarzyszy mu zalecenie Komisji zachęcające, odpowiednio, państwa członkowskie i sektor prywatny do korzystania z tych metod przy jednoczesnym zapewnieniu normalnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

W ramach tej inicjatywy proponuje się etap testowania, podczas którego zainteresowane strony wraz z Komisją ocenią skuteczność proponowanych metod oraz możliwość ich wykorzystania na całym jednolitym rynku. Wyniki testów będą podlegały procedurze niezależnej oceny wzajemnej, podczas której uwzględnione zostaną również metody alternatywne. Jeżeli etap testów zakończy się pomyślnie, Komisja przeprowadzi dalsze konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat najlepszego sposobu uzyskania korzyści z tej inicjatywy, na przykład dzięki lepszemu projektowaniu i etykietowaniu produktów. Prowadzone będą także rozmowy z międzynarodowymi partnerami na temat rozwoju metodyki w celu zapewnienia kompatybilności i synergii z innymi powszechnie stosowanymi metodami.

¹ COM(2011) 571 final.

Celem tych działań jest umożliwienie i ułatwienie w perspektywie średnioterminowej większej obecności na unijnym rynku produktów ekologicznych oraz bardziej ekologicznych praktyk przedsiębiorstw poprzez przyczynienie się do usunięcia potencjalnych przeszkód w swobodnym obrocie produktami ekologicznymi na jednolitym rynku.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Wyzwania w zakresie ochrony środowiska i oszczędnego gospodarowania zasobami

Na konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+ 20), która odbyła się w 2012 r., społeczność międzynarodowa uznała, że *zasadnicze zmiany sposobu, w jaki społeczeństwa produkują i konsumują, są niezbędne dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju na świecie*². Prawie dwie trzecie ekosystemów na świecie zostało zaklasyfikowanych przez ONZ jako „upadające”³, szacowane tempo utraty różnorodności biologicznej jest 100 razy większe niż naturalny wskaźnik wymierania, a zagrożenia i tendencje związane ze zmianą klimatu są już dobrze udokumentowane⁴. OECD ostrzegła, że stała degradacja i erozja „naturalnego kapitału” przynosi nieodwracalne zmiany, które mogłyby zaprzęścić dwa stulecia podnoszenia stopy życiowej⁵.

2.2. Korzyści dla środowiska związane z produktami ekologicznymi i organizacjami ekologicznymi

„Produkty ekologiczne” można zdefiniować jako produkty, które w porównaniu z innymi podobnymi produktami tej samej kategorii charakteryzują się większą oszczędnością zasobów i powodują mniej szkód w środowisku w całym cyklu życia – od pozyskania surowców, poprzez produkcję, dystrybucję, użytkowanie, aż po wycofanie z eksploatacji (w tym ponowne wykorzystanie, recykling i odzysk). „Produkty ekologiczne” istnieją w każdej kategorii produktów niezależnie od tego, czy są opatrzone oznakowaniem ekologicznym lub wprowadzane do obrotu jako ekologiczne; to efektywność środowiskowa określa stopień ich „ekologiczności”.

Większy udział tego typu produktów w rynku przynosi społeczne korzyści w postaci ograniczenia szkód dla środowiska i większego zadowolenia konsumentów, jak również potencjalne korzyści gospodarcze dla producentów i konsumentów dzięki bardziej efektywnemu wykorzystaniu zasobów naturalnych.

Ponadto działalność ekologicznych przedsiębiorstw pociąga za sobą dodatkowe korzyści dla środowiska. Przedsiębiorstwa te ulepszają własne procesy, wywierają wpływ na dostawców i inne podmioty na różnych etapach łańcucha wartości oraz generują innowacje. Przedsiębiorstwo, które włącza tzw. „myślenie w kategoriach cyklu życia” do swoich strategii i procesu podejmowania decyzji, minimalizuje

² Dziesięcioletnie ramy programowe w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji. A/CONF.216/5.
³ Sprawozdanie panelu wysokiego szczebla ds. zrównoważonego rozwoju Sekretarza Generalnego ONZ *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing* (Żywotni ludzie, żywotna planeta: przyszłość, jaką warto wybrać), 2012.

⁴ Zob. np. CBD Secretariat (Sekretariat Konwencji o różnorodności biologicznej) (2006), *Global Biodiversity Outlook 2* (Perspektywy różnorodności biologicznej na świecie 2) oraz http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php

⁵ *Environmental Outlook to 2050* („Perspektywy dotyczące środowiska naturalnego do roku 2050”) (OECD 2012).

oddziaływanie na środowisko swojej działalności zarówno w bezpośredni, jak i pośredni sposób.

2.3. Korzyści gospodarcze związane z produktami ekologicznymi i organizacjami ekologicznymi

Wartość światowego rynku „niskoemisyjnych” i „ekologicznych” towarów i usług (stanowiącego część składową całego rynku produktów ekologicznych) szacuje się na 4,2 bln EUR, z czego na UE przypada 21 %⁶. Rynek ten rośnie w tempie średnio 4 % rocznie nawet w okresie recesji gospodarczej⁷, co oznacza, że zielona gospodarka staje się jednym z sektorów o największym potencjale wzrostu zatrudnienia⁸. Między przedsiębiorstwami rośnie konkurencja w zdobywaniu udziału w tym rynku. Produkty ekologiczne mogą przyczynić się do zmniejszenia kosztów ponoszonych przez producentów podczas produkcji (mniejsza ilość zasobów oznacza mniejsze koszty produkcji) lub przez konsumentów podczas użytkowania (np. sprzętu AGD najwyższej klasy zgodnie z dyrektywą w sprawie etykietowania energetycznego⁹). Produkty ekologiczne są również zasadniczo łatwiejsze do recyklingu lub ponownego użycia, dzięki czemu przyczyniają się do lepszego i mniej kosztownego dla całego społeczeństwa gospodarowania odpadami.

Jednakże w kategoriach względnych produkty ekologiczne nadal stanowią marginalną część rynku towarów konsumpcyjnych UE¹⁰. Dowody wskazują, że istnieje duże zapotrzebowanie na tego typu produkty, jeśli są one oferowane po konkurencyjnej cenie, co oznacza, że na rynku wewnętrznym istnieje niewykorzystany potencjał¹¹. Miałoby to także pozytywny wpływ na zatrudnienie: ogólnie efektywniejsze gospodarowanie zasobami w gospodarkach UE mogłoby doprowadzić do stworzenia nawet 2,8 mln miejsc pracy do 2020 r.¹².

Ekologiczne przedsiębiorstwa często przodują pod względem innowacji. Dzięki niższym kosztom, poprawie wydajności, bezpieczeństwu dostaw oraz mniejszemu narażeniu na zagrożenia dla środowiska, przedsiębiorstwa europejskie mają przewagę konkurencyjną w dziedzinie ekoinnowacji. W przypadku braku dalszych działań wspierających ich działalność konkurencyjność tego sektora będzie zagrożona¹³.

⁶ Department for Business, Innovations and Skills (Departament ds. Biznesu, Innowacji i Umiejętności) (2012): *Low Carbon Environmental Goods and Services* (Niskoemisyjne ekologiczne towary i usługi).

⁷ Organizacja Green Seal (2009): *Green Buying Research* (Badania dotyczące ekologicznych zakupów).

⁸ Oczekuje się, że w 2012 r. liczba osób, które będą pracować w sektorach ekologicznych w całej UE, wyniesie 3,4 mln, czyli wzrośnie w porównaniu z 2,7 mln w 2008 r., co wskazuje, że nawet w obecnej sytuacji gospodarczej możliwy jest wzrost liczby miejsc pracy w zielonym sektorze. Zob. „Roczna analiza wzrostu na 2013 r.”, COM(2012) 750 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_pl.pdf.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią, Dz.U L 153 z 18.6.2010, s. 1–12.

¹⁰ Liczne badania wykazały, że udział w rynku produktów o lepszej efektywności środowiskowej jest stosunkowo niewielki – do 5 % w niektórych kategoriach produktów w niektórych państwach członkowskich. Więcej informacji można znaleźć w ocenie skutków.

¹¹ Zob. sprawozdanie z oceny skutków.

¹² Dokument roboczy służb Komisji „Exploiting the employment potential of green growth” (Wykorzystanie potencjału zielonego wzrostu w zakresie zatrudnienia), SWD(2012) 92 final, towarzyszący dokumentowi pt. „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”.

¹³ Dania, Szwecja i Finlandia mają jedne najlepszych wyników na świecie w zakresie czystych technologii, ale podobne wyniki osiągają ich ważni konkurenci, tacy jak USA. Chiny i Indie mają już pod tym względem przewagę nad Niderlandami, Austrią, Belgią, Francją i Hiszpanią. Zob. sprawozdanie Global Cleantech Innovation Index 2012, CleanTech Group i WWF.

3. PROBLEMY, KTÓRYCH ROZWIĄZANIA DOTYCZY WNIOSEK

3.1. Brak wspólnej definicji „ekologicznego produktu” i „ekologicznej organizacji”

Nie ma powszechnie przyjętej, popartej naukowo definicji tego, czym rzeczywiście są ekologiczny produkt i ekologiczna organizacja. Istnieją różne metody stosowane obecnie do pomiaru i analizy porównawczej efektywności środowiskowej¹⁴, lecz różnią się one między sobą i dają rozbieżne wyniki w odniesieniu do tego samego produktu lub organizacji. W rzeczywistości, z uwagi na liczbę metod pozostających do wyboru dla użytkownika, nawet wyniki uzyskane za pomocą tej samej metody często nie są porównywalne. Taka porównywalność jest istotna, jeśli chodzi o stworzenie warunków konkurencji opartej na efektywności środowiskowej oraz umożliwienie konsumentom i przedsiębiorstwom podejmowania świadomych decyzji.

Jedna z głównych wad niektórych metod pomiaru efektywności środowiskowej polega na tym, że są one niekompletne. Nie uwzględniają one wszystkich bezpośrednich i pośrednich rodzajów oddziaływania produktu lub organizacji, czyli całego cyklu życia. Wiele wskaźników dotyczy głównie etapu użytkowania (np. zużycie wody przez pralkę), ale nie uwzględniają one kosztów produkcji, usuwania lub możliwości ponownego wykorzystania i recyklingu. Niektóre oceny są skoncentrowane na jednym wskaźniku ekologiczności, co może oznaczać, że inne zostaną pominięte, co z kolei doprowadzi do tzw. „przenoszenia obciążeń”. Na przykład nowy produkt o niskim zużyciu energii może wymagać rzadkich lub niebezpiecznych materiałów. Produkt taki może sprzyjać oszczędności energii, lecz być niekorzystny z punktu widzenia wyczerpywania zasobów lub oddziaływania na środowisko na końcu cyklu życia. W każdym razie elementy te należy uwzględnić w ocenie pełnego cyklu życia, tak aby decyzje dotyczące poprawy efektywności środowiskowej mogły być podejmowane na podstawie pełnych informacji.

3.2. Nadmierne koszty dla przedsiębiorstw

Kwestie związane ze środowiskiem mają coraz większe znaczenie w działalności i strategiach marketingowych wielu przedsiębiorstw oraz ich inwestorów. Przedsiębiorstwa takie coraz częściej stosują ocenę cyklu życia (LCA)¹⁵ jako

¹⁴

Metody pomiaru efektywności środowiskowej produktów i organizacji można podzielić na dwie główne kategorie: 1) pomiar efektywności środowiskowej według bezpośredniego wpływu (tzn. oddziaływania bezpośrednio przypisywanego danemu produktowi/organizacji, takiego jak odpady niebezpieczne pochodzące z produkcji). Niektóre spośród tych metod dotyczą jednego rodzaju oddziaływania na środowisko (np. zakres 1 protokołu GHG, obejmujący gazy cieplarniane), natomiast inne dotyczą kilku rodzajów oddziaływania na środowisko (np. kluczowe wskaźniki wyników EMAS). 2) pomiar efektywności środowiskowej według bezpośredniego i pośredniego wpływu (tj. z uwzględnieniem oddziaływania na innych etapach cyklu życia, np. pozyskiwania surowców, logistyki, użytkowania, wycofania z eksploatacji – ocena cyklu życia). Niektóre spośród tych metod dotyczą jednego rodzaju oddziaływania na środowisko (np. zakres 1 protokołu GHG), natomiast inne dotyczą kilku rodzajów oddziaływania na środowisko (np. oznakowanie ekologiczne UE).

¹⁵

Ocena cyklu życia produktów (LCA) to sprawdzone narzędzie metodyczne, w którym myślenie w kategoriach cyklu życia stosuje się w sposób ilościowy w analizie środowiskowej działań związanych z procesami lub produktami. Główną cechą oceny cyklu życia jest całościowa analiza produktów lub procesów i ich funkcji, z uwzględnieniem działań na wcześniejszych i późniejszych etapach produkcji. Na przykład LCA produktu obejmuje wszystkie procesy produkcyjne i usługi związane z produktem w jego cyklu życia, począwszy od wydobycia surowców poprzez produkcję materiałów, które są wykorzystywane w procesie wytwarzania produktu, oraz użytkowanie produktu, po jego recykling i/lub ostatecznego usunięcie niektórych jego części składowych. Taki pełny cykl życia jest często określany również jako okres „cradle to grave” („od kołyski po grób”).

narzędzie do oceny zaangażowania swojego lub dostawców w ochronę środowiska oraz do pomiaru (i poprawy) efektywności środowiskowej swoich produktów.

Liczba metod oznaczania śladu środowiskowego (np. ślad węglowy, ślad wodny) rośnie w szybkim tempie, a jednocześnie powstają liczne inicjatywy krajowe i pochodzące z sektora prywatnego. Fakt ten może powodować znaczne koszty dla przedsiębiorstw, szczególnie jeśli muszą one stosować różne metody lub spełniać wymagania dotyczące etykietowania i weryfikacji w odniesieniu do różnych krajów i sprzedawców detalicznych. Koszty względne i powiązane obciążenia są znacznie wyższe dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Europejskie przedsiębiorstwa mają pełną świadomość tej sytuacji: w konsultacjach społecznych związanych z niniejszą inicjatywą respondenci uznali brak spójności za jedną z najistotniejszych barier dla analizy porównawczej efektywności środowiskowej i informowania o niej (72,5 %). Pytani o główną przyczynę tej sytuacji respondenci najczęściej wymieniali wielość inicjatyw w UE (70,8 %) oraz istnienie wielu różnych sposobów zgłaszania danych (76,3 %)¹⁶.

3.3. Przeszkody dla swobodnego przepływu produktów wprowadzanych do obrotu jako ekologiczne

Oprócz kosztów dodatkowych, szybkie powstawanie nowych metod może również ograniczać producentom możliwości handlu produktami ekologicznymi nawet w obrębie UE. Przedsiębiorstwa, które chcą prowadzić handel transgraniczny, stwierdzają, że wymagania związane z informacjami środowiskowymi o produktach, które chcą sprzedawać, są różne w poszczególnych krajach.

Ramka 1 – Konkretnie przeszkody w handlu produktami wprowadzanymi do obrotu jako ekologiczne w ramach jednolitego rynku

Produkty ekologiczne coraz częściej są wprowadzane do obrotu w Europie w następujący (nieskuteczny) sposób: dane przedsiębiorstwo, które chce wprowadzić do obrotu swój produkt jako produkt ekologiczny w Zjednoczonym Królestwie, Francji, we Włoszech i w Szwajcarii musi stosować różne systemy, aby móc konkurować pod względem efektywności środowiskowej na różnych rynkach. We Francji musi przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko zgodnie z metodą francuską (BP X30-323); w Zjednoczonym Królestwie powinno stosować się do specyfikacji PAS 2050 lub do protokołu GHG Światowego Instytutu Zasobów; w Szwajcarii powinno zastosować metodę szwajcarską (obecnie opracowywaną); we Włoszech musiałoby przystąpić do zatwierdzonego przez rząd systemu śladu węglowego i przeprowadzić kolejną analizę. Na potrzeby rynku szwedzkiego to samo przedsiębiorstwo powinno również opracować deklarację środowiskową produktu (EDP) na podstawie ISO 14025. Może pojawić się konieczność opracowania wielu EDP, ponieważ na świecie istnieje przynajmniej sześć konkurujących ze sobą systemów EPD, z których każdy ma swoją specyfikę, mimo że wszystkie są oparte na ISO 14025¹⁷.

Przy założeniu, że koszt każdego badania koniecznego do spełnienia wymogów systemu wyniesie 10 000 EUR, przedsiębiorstwo będzie musiało ponieść ten koszt w przypadku każdego rynku, na który chce wejść. Przy tym scenariuszu przedsiębiorstwo musiałoby ponieść koszty do 50 000 EUR na produkt, by móc

¹⁶ Zob. <http://ec.europa.eu/environment/consultations/sustainable.htm>

¹⁷ Niemcy, Szwecja, Norwegia, Japonia, Korea Południowa i Tajwan

konkurować pod względem efektywności środowiskowej na pięciu europejskich rynkach krajowych.

Aby móc konkurować pod względem efektywności środowiskowej, przedsiębiorstwa są *de facto* zobowiązane do przystępowania do różnych prywatnych lub publicznych systemów dominujących na poszczególnych rynkach i opierających się na różnych metodach. Innymi słowy, zasada wzajemnego uznawania na jednolitym rynku wydaje się nieskuteczna, jeśli chodzi o usuwanie nietechnicznych barier w wewnątrzymiennym handlu: nawet przy braku wymogów prawnych eksporterzy muszą stosować krajowe metody informowania zrozumiałe dla konsumentów (np. krajowe systemy oznakowania ekologicznego), aby nie znaleźć się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do lokalnych producentów.

3.4. Brak zaufania konsumentów do twierdzeń dotyczących ekologiczności

Badania wskazują, że konsumenci w UE bardzo chętnie kupowaliby więcej ekologicznych produktów¹⁸. Niemniej jednak z tych samych badań wynika, że istnieje rozdzźwięk między przekonaniami konsumentów a ich działaniami oraz „luka zaufania”. Na przykład: chociaż 75 % obywateli UE deklaruje gotowość do kupowania produktów ekologicznych, jedynie 17 % rzeczywiście zrobiło to w miesiącu poprzedzającym badanie. Powody tej sytuacji są różne, np. brak zaufania dla informacji środowiskowych dostarczanych przez producentów i sprzedawców detalicznych oraz ograniczona dostępność produktów ekologicznych w przystępnych cenach. Ponadto informacje o efektywności środowiskowej produktów często są podawane w taki sposób, że nie jest możliwe porównanie, co ogranicza możliwość dokonywania świadomych wyborów.

Liczba twierdzeń dotyczących ekologiczności wzrasta, ale są one coraz bardziej powierzchowne i niejasne pod względem stosowanej terminologii¹⁹. Przyczynia się to do spadku zaufania konsumentów: 48 % konsumentów nie wierzy w informacje o efektywności środowiskowej podawane na produktach²⁰. Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że przedsiębiorstwa konkurują pod względem podawanych informacji, a nie kryjącej się za nimi faktycznej efektywności środowiskowej.

4. ROZWIĄZANIA STRATEGICZNE UE

4.1. Cel działania UE

Ogólnym celem działania UE w tej dziedzinie jest ułatwienie wszystkim zainteresowanym stronom, w tym użytkownikom całego łańcucha dostaw, dostępu do jasnych, rzetelnych i porównywalnych informacji dotyczących efektywności

¹⁸ Eurobarometr, badanie specjalne 295 *Attitudes of European citizens towards the environment* (Podejście obywateli Europy do środowiska naturalnego), 2008, s. 27; Eurobarometr [Europeans' attitudes towards the issue of sustainable consumption and production](#) (Podejście Europejczyków do kwestii zrównoważonej konsumpcji i produkcji), 2009.

¹⁹ OECD (2011); *Environmental Claims - Findings and Conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy* (Twierdzenia dotyczące ekologiczności – Ustalenia i wnioski Komitetu OECD ds. Polityki Konsumenckiej). - DEFRA (2010); *Assessment of Green Claims on Product Packaging* (Ocena twierdzeń dotyczących ekologiczności umieszczanych na opakowaniach produktów)

²⁰ Badanie Flash Eurobarometer 256 *Europeans' attitude towards SCP* (Podejście Europejczyków do kwestii zrównoważonej konsumpcji i produkcji), 2009. Ponadto badanie [Flash Eurobarometer 332](#) z 2012 r., s. 11 wykazało, że blisko 1/3 konsumentów UE napotkała wprowadzające w błąd informacje na temat oddziaływania produktów na środowisko. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w ocenie skutków.

środowiskowej produktów i organizacji. Aby osiągnąć ten cel, Komisja, czerpiąc z wieloletniej współpracy z zainteresowanymi podmiotami i społecznością naukową, opracowała dwie metody oceny i porównywania efektywności środowiskowej. Metody te są rzetelne (naukowe), kompleksowe (ponieważ obejmą cały cykl życia produktów lub organizacji oraz szereg aspektów dotyczących środowiska) i wreszcie umożliwią porównywalność wyników. Metody te zostały poddane konsultacjom i testom z udziałem przemysłu w latach 2011/2012 i będą dalej testowane i ulepszone, zwłaszcza poprzez opracowanie uproszczonych zasad dotyczących konkretnych grup produktów i sektorów, oraz oceniane w celu określenia, w jakim stopniu mogą one być stosowane przez przedsiębiorstwa, w szczególności przez MŚP, lub przez decydentów politycznych.

Działanie UE ma na celu zmniejszenie obecnej niepewności co do tego, czym jest produkt ekologiczny i organizacja ekologiczna. Jest ono krokiem w stronę większej integracji rynku wewnętrznego, na którym naprawdę ekologiczne produkty i organizacje będą uznawane przez konsumentów. Przewiduje się, że zwiększony udział produktów ekologicznych w rynku przyczyni się do ożywienia gospodarczego oraz do dalszego wzmocnienia przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw UE w zakresie innowacji ekologicznych²¹.

Ogólna koncepcja produktu ekologicznego jako produktu o ograniczonym oddziaływaniu na środowisko w ciągu całego cyklu życia w porównaniu z innym produktem będzie zatem wdrażana za pomocą dwóch elementów: 1) metody pomiaru oddziaływania na środowisko w całym cyklu życia; oraz 2) zasad dotyczących konkretnych kategorii produktów i stanowiących punkt odniesienia niezbędny do zdefiniowania prawdziwie ekologicznego produktu. Takie samo podejście zostanie zastosowane w odniesieniu do organizacji.

4.2. Prace metodologiczne w celu pomiaru oddziaływania na środowisko produktów i organizacji

Komisja wraz z różnymi zainteresowanymi stronami, przez lata prowadziła prace w tej dziedzinie: w 2003 r. w komunikacie w sprawie zintegrowanej polityki produktowej²² wprowadzono koncepcję myślenia w kategoriach cyklu życia do procesu kształtowania polityki w UE. Następnie w 2008 r. opracowano plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej²³, co doprowadziło do opublikowania w 2010 r. podręcznika dotyczącego międzynarodowego systemu referencyjnego danych dotyczących cyklu życia produktów (ILCD)²⁴, który zawiera techniczne wskazówki dotyczące szczegółowych badań LCA i podstawę techniczną do opracowania kryteriów dla konkretnych kategorii produktów, wytycznych oraz uproszczonych narzędzi.

²¹ Bardziej szczegółową analizę tych zależności, można znaleźć w sprawozdaniu z oceny wpływu.

²² Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – Zintegrowana polityka produktowa – Podejście oparte na cyklu życia produktów w środowisku. COM/2003/0302 final.

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego oraz Komitetu regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. COM/2008/0397 final.

²⁴ <http://lct.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/ILCD-Handbook-General-guide-for-LCA-DETAIL-online-12March2010.pdf>

W 2010 r. Rada Unii Europejskiej wezwała Komisję do opracowania zharmonizowanej metodyki obliczania śladu środowiskowego produktów²⁵. Od tamtej pory Komisja pracuje, opierając się na istniejących podejściach LCA oraz normach międzynarodowych²⁶, i wprowadza dodatkowe specyfikacje metodologiczne niezbędne do osiągnięcia większej spójności, porównywalności i dokładności wyników. Prace te, wspierane przez proces konsultacji, jak również test praktyczny przeprowadzony we współpracy z przemysłem²⁷, zakończyły się opracowaniem metod oznaczania śladu środowiskowego produktów (PEF) oraz śladu środowiskowego organizacji (OEF)²⁸.

Te dwie metody przynoszą kilka ważnych ulepszeń w porównaniu z innymi dotychczasowymi metodami, np.:

- jednoznaczłą identyfikację potencjalnych kategorii oddziaływania na środowisko²⁹, które należy zbadać w celu przeprowadzenia kompleksowej oceny cyklu życia;
- wymóg kwantyfikacji jakości danych;
- ustalenie minimalnych wymagań dotyczących jakości danych;
- jaśniejsze instrukcje techniczne dotyczące traktowania niektórych krytycznych aspektów badania LCA (takich jak przydział, recykling)³⁰.

Metody PEF i OEF wymagają, by do celów porównań opracowano zasady dotyczące kategorii śladu środowiskowego produktów (PEFCR) oraz zasady dotyczące kategorii śladu środowiskowego organizacji (OEFSR)³¹. Będą one służyć do przełożenia ogólnych przepisów w zakresie metod PEF i OEF na zasady dotyczące konkretnych kategorii produktów lub sektorów, które pozwolą podmiotom gospodarczym i decydentom politycznym skoncentrować się na trzech lub czterech spośród 14 głównych wskaźników oddziaływania na środowisko i na

²⁵ Zob. konkluzje Rady z dnia 20 grudnia 2010 r., w których wzywa ona Komisję do przygotowania wspólnej metody ilościowej oceny oddziaływania na środowisko produktów na każdym etapie ich cyklu życia.

²⁶ *Analysis of Existing Environmental Footprint Methods for Products and Organizations: Recommendations, Rationale, and Alignment*, JRC, 2011, <http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/Deliverable.pdf>

²⁷ Test praktyczny przeprowadzono w latach 2011–2012. Metody przetestowano dla 10 produktów (rolnictwo, handel detaliczny, budownictwo, chemikalia, technologie informacyjno-komunikacyjne, żywność, produkcja - obuwie, telewizory, papier) i 10 organizacji (detaliści, producenci żywności i energii, zaopatrzenie w wodę, pasze, sektor publiczny, technologie informacyjno-komunikacyjne, górnictwo, przemysł chemiczny i produkcja papieru). Szczegółowe informacje można znaleźć w załączniku nr 9 do sprawozdania z oceny skutków.

²⁸ Ostateczne projekty metod i szczegółowe informacje na temat procesu opracowywania śladów środowiskowych produktów i organizacji: http://ec.europa.eu/environment/eussd/product_footprint.htm

²⁹ Zmiana klimatu; zużycie warstwy ozonowej; toksyczność dla człowieka – rakotwórczość; toksyczność dla człowieka – skutki inne niż rakotwórczość; cząstki stałe/cząstki nieorganiczne zagrażające układowi oddechowemu; promieniowanie jonizujące; powstawanie ozonu w wyniku przemian fotochemicznych; zakwaszanie; eutrofizacja gleb; eutrofizacja wód; ekotoksyczność – wody słodkie; użytkowanie gruntów; wyczerpywanie zasobów - woda; wyczerpywanie zasobów – paliwa mineralne i kopalne.

³⁰ Szczegółowe wyjaśnienie technicznych aspektów śladu środowiskowego produktów i organizacji można znaleźć w sprawozdaniu z oceny skutków.

³¹ PEFCR to zbiór zasad, które mają uzupełniać ogólne wskazówki metodyczne dla badań PEF poprzez dalsze uszczegółowienie na poziomie konkretnych kategorii produktów. OEFSR to zbiór zasad, które mają uzupełniać ogólne wskazówki metodyczne dla badań OEF poprzez dalsze uszczegółowienie na poziomie konkretnych kategorii produktów.

najistotniejszych procesach lub etapach cyklu życia danej kategorii produktów lub sektora. Dzięki temu możliwe będzie porównanie wyników osobnych ocen w ramach danej kategorii produktu lub danego sektora, niezależnie od tego, kto te oceny przeprowadza.

Na przykład w przypadku opracowania PEFCR dla detergentów, na podstawie zasad dotyczących kategorii sformułowana zostanie definicja „produktu typowego”, który uważa się za reprezentatywny dla produktów z kategorii detergentów na rynku UE, i obliczona zostanie efektywność środowiskowa w jego cyklu życia. Efektywność środowiskowa tego reprezentatywnego produktu stanie się wartością odniesienia (która następnie będzie musiała być stale weryfikowana i dostosowywana do postępu technicznego), z którą porównywana będzie efektywność innych detergentów sprzedawanych na rynku. Dane te są podawane konsumentom, którzy mogą dzięki temu łatwo porównywać podczas zakupów alternatywne produkty.

W przyszłości te istotne zmiany powinny umożliwić stosowanie metod oznaczania śladu środowiskowego na rynku i przy opracowywaniu strategii polityki jako wiarygodnego narzędzia do różnicowania produktów lub organizacji niższym kosztem.

Komisja wspiera również konkretne działania mające na celu opracowanie zasad dotyczących konkretnych kategorii produktów i sektorów³². Komisja będzie nadal prowadzić prace nad kompatybilnością tych metod i propagować ją.

4.3. Proponowany pakiet wniosków jako pierwszy etap tworzenia nowej polityki

Niniejszy komunikat wytycza kierunek działań Komisji na najbliższe trzy lata.

Komisja w porozumieniu z zainteresowanymi podmiotami, będzie stopniowo włączała opisane w nim metody do swojego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS), zielonych zamówień publicznych (GPP), oraz oznakowania ekologicznego UE³³.

4.3.1. Zalecenia Komisji

Równocześnie z niniejszym komunikatem Komisja przyjmuje zalecenie w sprawie stosowania metod PEF i OEF do pomiaru, porównywania i informowania o efektywności środowiskowej produktów i organizacji. Komisja zachęca państwa członkowskie i zainteresowane strony do stosowania metod PEF i OEF w ramach odpowiednich dobrowolnych działań politycznych i inicjatyw w zakresie pomiaru i informowania o efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji. Metody te są integralną częścią zalecenia.

4.3.2. Faza pilotażowa: próbne wdrażanie metod oznaczania śladu środowiskowego

Komisja zorganizuje trzyletnie próbne wdrażanie z dobrowolnym udziałem zainteresowanych stron. Cele tego etapu pilotażowego są następujące:

³² Metoda śladu węglowego ITK opracowana w ramach COM(2010)245 final „Europejska agenda cyfrowa”, Envifood Protocol opracowany przez okrągły stół ds. zrównoważonej konsumpcji i produkcji żywności; prace normalizacyjne dotyczące „zrównoważonego budownictwa” w ramach komitetu technicznego CEN 350.

³³ Np. wykorzystywanie badań PEF do identyfikowania istotnych rodzajów oddziaływania na środowisko podczas opracowywania kryteriów dotyczących oznakowania ekologicznego i GPP; wykorzystywanie OEFSR w sektorowych dokumentach referencyjnych EMAS.

- utworzenie i walidacja procesu opracowywania PEFCR oraz OEFSR, w tym opracowywania wartości odniesienia³⁴ dla każdej z nich. W przypadkach, gdy zasady dotyczące konkretnych kategorii produktów lub sektorów już istnieją i są stosowane przez zainteresowane strony, Komisja wykorzysta je jako podstawę do opracowania PEFCR i OEFSR;
- ułatwienie stosowania metod oznaczania śladu środowiskowego, zwłaszcza przez MŚP, poprzez testowanie innowacyjnych sposobów zarządzania procesem oraz rozwój narzędzi;
- testowanie różnych systemów zapewnienia zgodności i weryfikacji dla PEF i OEF, w tym weryfikacji *ex ante* (tj. oceny zgodności) i weryfikacji *ex post* (tj. nadzoru rynku), w celu utworzenia i walidacji proporcjonalnych, skutecznych i wydajnych systemów zapewniania zgodności i weryfikacji;
- testowanie różnych podejść w zakresie komunikacji między przedsiębiorstwem a konsumentem i między przedsiębiorstwami we współpracy z zainteresowanymi stronami.

W 2013 r. Komisja opublikuje zaproszenie dla ochotników, w którym poprosi zainteresowane strony (także z państw trzecich) o uczestnictwo w procesie tworzenia PEFCR i OEFSR lub o kierowanie tym procesem. Wybór kategorii produktów i sektorów uczestniczących w etapie pilotażowym zostanie dokonany z uwzględnieniem takich czynników jak: skala oddziaływania na środowisko; gotowość zainteresowanych stron do uczestnictwa w procesie lub kierowania nim; konieczność uwzględnienia różnych produktów (w tym produktów złożonych) i sektorów (z dynamicznym łańcuchem dostaw); dostępne wyniki dotychczasowych prac³⁵; oraz dostępność informacji, jeśli chodzi o dane dotyczące cyklu życia. Powodzenie tej fazy pilotażowej będzie oceniane na podstawie różnorodności i reprezentatywności wybranych produktów i sektorów, jak również liczby i znaczenia uczestniczących w niej zainteresowanych podmiotów, w tym odpowiedniej reprezentacji MŚP i organizacji pozarządowych, a także przy uwzględnieniu kosztów, korzyści i czasu związanych z wdrożeniem wspomnianych metod. Komisja będzie regularnie przekazywać sprawozdania z postępów państwom członkowskim i innym zainteresowanym stronom poprzez regularne posiedzenia dotyczące zintegrowanej polityki produktowej/zrównoważonej konsumpcji i produkcji (IPP/SCP)³⁶.

Komisja jest gotowa do zbadania metod alternatywnych wobec PEF i OEF, pozwalających osiągnąć cele porównywalne do tych wymienionych powyżej. W związku z tym Komisja zamierza poddać ostateczne wyniki fazy pilotażowej niezależnemu procesowi wzajemnej oceny, w ramach której wyniki zostaną porównane z wynikami ewentualnych alternatywnych metod zaproponowanych przez zainteresowane strony. Aby zakwalifikować się do analizy porównawczej w ramach oceny wzajemnej, alternatywne metody powinny zostać przetestowane w podobnych warunkach przez proponujące je zainteresowane strony. Niezależna analiza w ramach oceny wzajemnej pomoże Komisji wybrać najbardziej obiecujący i

³⁴ Ustalanie wartości odniesienia wiąże się z określeniem modelu przeciętnego produktu dostępnego na rynku oraz z definicją klas efektywności środowiskowej na podstawie tej analizy.

³⁵ Np. zasady kategorii produktów opracowane w ramach doświadczeń na podstawie francuskiej ustawy Grenelle II lub opracowane w ramach innych międzynarodowych programów takich jak szwedzki EPD lub japoński Eco-leaf, sektorowe dokumenty referencyjne EMAS.

³⁶ http://ec.europa.eu/environment/ipp/ipp_wg.htm

wykonalny wariant, pozwalający osiągnąć cele polityki określone w niniejszym komunikacie.

4.3.3. „Twierdzenia dotyczące ekologiczności” i ulepszenie wytycznych dotyczących dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych

Żadne przepisy unijne nie przewidują harmonizacji wszystkich twierdzeń dotyczących ekologiczności i wprowadzania do obrotu produktów ekologicznych. UE uregulowała kwestię stosowania twierdzeń albo za pomocą stosownych wymogów zawartych w przepisach szczegółowych regulujących efektywność różnych rodzajów produktów (np. do rozporządzenia w sprawie Energy Star³⁷) albo poprzez ustanowienie ogólnych zasad zapobiegania mylącym twierdzeniom dotyczącym ekologiczności i pozostawiając krajowym organom zadanie interpretacji i egzekwowania przepisów w poszczególnych przypadkach³⁸, jak przewidziano w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych³⁹.

W kontekście wdrażania tej dyrektywy w 2009 r. Komisja wydała specjalne wytyczne propagujące stosowanie klarownych, prawdziwych i stosownych twierdzeń dotyczących ekologiczności w marketingu i reklamie. Komisja zamierza sformułować kolejne wytyczne w tym zakresie w celu zapewnienia właściwego i jednolitego stosowania przepisów w państwach członkowskich. W związku z tym, w kontekście realizacji europejskiego programu na rzecz konsumentów⁴⁰, Komisja rozpoczęła już dialog z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu zidentyfikowania wyzwań i najlepszych praktyk oraz uzgodnienia głównych zaleceń dotyczących przyszłych działań⁴¹.

4.3.4. Informowanie o efektywności środowiskowej produktów i organizacji

Niewłaściwa komunikacja może dezorientować lub wprowadzać w błąd odbiorców, utrudniać podejmowanie decyzji i osłabiać zaufanie do twierdzeń dotyczących ekologiczności. Z tego powodu, oraz w oparciu o doświadczenia uzyskane w ramach wielostronnego dialogu, Komisja zaleca zbiór zasad, które należy stosować przy podawaniu informacji o efektywności środowiskowej produktów i organizacji.

- (1) Przejrzystość. Podmioty gospodarcze powinny udostępniać informacje nie tylko na temat efektywności środowiskowej produktów oraz organizacji, lecz również na temat sposobu uzyskania tych informacji, tzn. procedury oceny, zastosowanej metody, źródła danych, kryteriów itp.
- (2) Dostępność i przystępność. Podmioty gospodarcze powinny podawać informacje dotyczące efektywności środowiskowej produktu w odniesieniu do najistotniejszych rodzajów oddziaływania na środowisko w prostej i łatwo zrozumiałej formie.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych.

³⁸ SEC(2009) 1666 – Rozdział 2.5 Wprowadzające w błąd deklaracje dotyczące ochrony środowiska w Wytycznych w sprawie wdrożenia/wykonania dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych.

³⁹ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

⁴⁰ Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego, COM(2012) 225 final.

⁴¹ Wielostronny dialog w sprawie twierdzeń dotyczących ekologiczności (MDEC) pod przewodnictwem DG SANCO, DG JUST i DG ENV. Sprawozdanie zawierające główne ustalenia i wnioski MDEC zostało przedstawione w dniu 18 marca 2013 r. na europejskim szczycie konsumentów, <http://www.european-consumer-summit.eu>.

Podstawowe informacje należy uzupełniać, udostępniając do wglądu szczegółowe informacje za pomocą dodatkowych kanałów, takich jak strony internetowe, aplikacje do smartfonów itp.

- (3) Wiarygodność. Podawane informacje powinny być rzetelne pod względem naukowym i możliwe do zweryfikowania, co zapewni zaufanie użytkowników do twierdzeń dotyczących ekologiczności.
- (4) Kompletność. Podmioty gospodarcze powinny przedstawiać informacje na temat wszystkich kategorii oddziaływania na środowisko, które odnoszą się do przedmiotowego produktu i organizacji, w sposób racjonalny pod względem kosztów.
- (5) Porównywalność. Podmioty gospodarcze powinny dokonywać konsekwentnych wyborów metodologicznych w celu zagwarantowania stałej porównywalności informacji dotyczących efektywności środowiskowej konkretnej kategorii produktów lub sektora. W miarę możliwości powinny one stosować metody umożliwiające porównywanie efektywności środowiskowej produktów należących do tej samej kategorii i organizacji działających w tym samym sektorze.
- (6) Klarowność. Podmioty gospodarcze powinny prezentować informacje w sposób jasny, precyzyjny i w pełni zrozumiały dla użytkowników. Również treść informacji powinna być jasna: ich zakres i stopień złożoności należy dostosować do odbiorców docelowych, do cech produktu i do celu komunikatu.

Wykorzystanie istniejących i wspólnych podejść, norm i metod, takich jak PEF i OEF, w znaczącym stopniu przyczyniłoby się do zapewnienia zgodności z tymi zasadami.

4.4. Drugi etap: ocena i przyszła polityka

Po etapie pilotażowym Komisja dokona oceny postępów, a następnie podejmie decyzję o kolejnych działaniach („drugi etap”). W ramach tej oceny Komisja zbada, czy metody, wartości odniesienia dla efektywności produktów i sektorów oraz środki zachęcające były na tyle skuteczne, by mogły być stosowane w realizacji polityki. W szczególności Komisja oceni, czy można je włączyć do szerszego zakresu już istniejących lub nowych instrumentów, aby poprawić efektywność środowiskową produktów na rynku unijnym, biorąc pod uwagę wykorzystanie możliwych odpowiednich narzędzi, w tym norm europejskich. Na podstawie wyników tej oceny Komisja przedstawi odpowiednie wnioski, jak wskazano we wniosku Komisji w sprawie nowego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r⁴².

5. SYTUACJA GLOBALNA I WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Na świecie, podobnie jak w państwach członkowskich, zachodzą szybkie zmiany w dziedzinie pomiarów i podawania informacji w zakresie efektywności środowiskowej: Na przykład Szwajcaria rozważa przedstawienie w 2013 r. przepisów wprowadzających opartą na wielu kryteriach ocenę cyklu życia produktów i oraz informowanie konsumentów o jej wynikach. Japonia, Korea Południowa, Australia i Kanada także stosują podejście oparte na LCA przy kształtowaniu polityki. Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska kieruje pracami nad wytycznymi w zakresie opracowywania zasad dotyczących kategorii produktów. Organizacja Sustainability Consortium jest jedną z największych prywatnych

⁴²

COM(2012) 710 final.

inicjatyw związanych z oznaczaniem śladu środowiskowego produktów i podawaniem informacji w tym zakresie; pojawiają się również nowe inicjatywy, takie jak Sustainability Accounting Standards Board (rada ds. standardów informacyjnych w zakresie zrównoważonego rozwoju).

Starania te są rzeczą pozytywną, ale istnieje obawa, że większość tych inicjatyw jest opracowywana w stosunkowej izolacji, podczas gdy coraz większa globalizacja i złożoność łańcuchów dostaw powodują konieczność bardziej skoordynowanego podejścia, które mogłoby na przykład doprowadzić do większej zamienności i interoperacyjności istniejących narzędzi i platform. Można oczekiwać, że na poziomie międzynarodowym dojdzie do zmian na gruncie metodologii. Jednakże wskazane byłyby bardziej ukierunkowane i ambitne działania oraz skuteczniejsze budowanie konsensusu.

UE zamierza aktywnie współpracować z kluczowymi partnerami handlowymi, aby wspierać bardziej skoordynowane podejście do rozwoju metodologicznego na szczeblu międzynarodowym, co nastąpi w otwartym i przejrzystym procesie konsultacyjnym, dostępnym dla wszystkich zainteresowanych stron, m.in. w kontekście dziesięcioletnich ram programowych w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji, przyjętych podczas szczytu Rio +20. Informacje o postępach w tym zakresie będą przekazywane państwom członkowskim i innym zainteresowanym stronom w ramach regularnych posiedzeń dotyczących IPP/SCP.

UE zapewnia również wsparcie finansowe dla UNEP na rzecz jego działań w zakresie budowania potencjału w krajach rozwijających się i gospodarkach wschodzących, w takich obszarach jak ślad środowiskowy, metody oceny cyklu życia i gromadzenie danych.

Coraz powszechniejsze stosowanie metod PEF i OEF w całej UE przyniesie korzyści również przedsiębiorstwom spoza UE, ponieważ zapewni dwa pojedyncze punkty odniesienia dla przedsiębiorstw pragnących wejść na rynek UE, w porównaniu z obecnie istniejącą mozaiką systemów stosowanych na poziomie krajowym. Przyniosłoby to zmniejszenie kosztów administracyjnych dla eksporterów i dalsze poszerzenie oferty produktów ekologicznych na jednolitym rynku.