



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.7.2014 r.  
COM(2014) 398 final

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

**Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program "zero odpadów" dla Europy.**

{SWD(2014) 206 final}

{SWD(2014) 211 final}

# Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów dla Europy”

## 1. Wprowadzenie: gospodarka o obiegu zamkniętym na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego

Z naszych gospodarek wyciekają cenne materiały. W świecie, w którym popyt na określone i niekiedy ograniczone zasoby oraz konkurencja w tym obszarze będą coraz większe, a presja wywierana na zasoby powoduje narastającą degradację i niestabilność środowiska, Europa może odnieść korzyści gospodarcze i środowiskowe z lepszego wykorzystania tych zasobów. Od czasu rewolucji przemysłowej w naszych gospodarkach utrwalił się model wzrostu „weź, wyprodukuj, zużyj i wyrzuć” – model linearny oparty na założeniu, że zasoby występują w obfitych ilościach, są dostępne, łatwo pozyskiwalne i można je usunąć niewielkim kosztem. Staje się coraz bardziej oczywiste, że zagraża to konkurencyjności Europy.

Przechodzenie na gospodarkę o bardziej zamkniętym obiegu jest nieodzowne do realizacji inicjatywy na rzecz zasobooszczędności przewidzianej w ramach strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu<sup>1</sup>. Dalsza trwała poprawa w zakresie zasobooszczędności jest osiągalna i może przynieść znaczne korzyści gospodarcze.

Systemy gospodarki o obiegu zamkniętym pozwalają zachować możliwie jak najdłużej wartość dodaną produktów i wyeliminować odpady. Zachowują one zasoby w obrębie gospodarki, kiedy cykl życia produktu dobiega końca, pozwalając na ich ponowne wielokrotne wykorzystanie w sposób produktywny i tworząc w ten sposób kolejną wartość. Przejście na gospodarkę o bardziej zamkniętym obiegu wymaga zmian w każdym ogniwie łańcucha wartości, od fazy projektowania produktu do nowych modeli biznesowych i rynkowych, od nowych sposobów przekształcania odpadów w zasoby do nowych zachowań konsumentów. Wiąże się to z kompletną zmianą systemową oraz innowacjami nie tylko w technologiach, ale również w organizacji, społeczeństwie, metodach finansowania i polityce. Nawet w gospodarce, która w dużym stopniu opiera się na obiegu zamkniętym, pozostanie pewien element linearności, ponieważ istnieje zapotrzebowanie na zasoby dotąd nieeksploatowane, a także usuwa się odpady resztkowe.

Przemysł dostrzega już solidne argumenty biznesowe przemawiające za zwiększeniem produktywności zasobów. Szacuje się, że poprawa zasobooszczędności w całym łańcuchu wartości może zmniejszyć zapotrzebowanie na nakłady materiałowe o 17–24 % do roku 2030<sup>2</sup>, a lepsze wykorzystanie zasobów może przynieść europejskiemu przemysłowi łączne oszczędności wynoszące 630 mld EUR rocznie<sup>3</sup>. Z badań przeprowadzanych na potrzeby biznesu opierających się na modelowaniu na poziomie produktu wynika, że podejście oparte na gospodarce o obiegu zamkniętym oferuje duże możliwości zaoszczędzenia kosztów materiałów przez przemysł UE, a dzięki tworzeniu nowych rynków i nowych produktów oraz wartości dla biznesu, może przyczynić się do wzrostu PKB nawet o 3,9 %<sup>4</sup>. Nie dziwi zatem,

<sup>1</sup> COM(2010) 2020, COM(2011) 21.

<sup>2</sup> Meyer B. et al (2011) *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*. Badanie dla Komisji Europejskiej (DG ds. Środowiska) dostępne na stronie [http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies\\_modelling/pdf/report\\_macro-economic.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies_modelling/pdf/report_macro-economic.pdf).

<sup>3</sup> *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies*. Europe INNOVA (2012).

<sup>4</sup> Ellen MacArthur Foundation (2012) *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*.

że przedsiębiorstwa nieustannie dążą do poprawy zasobooszczędności, choć napotykają przy tym na szereg barier rynkowych.

Europejska platforma wysokiego szczebla ds. efektywnego gospodarowania zasobami<sup>5</sup>, skupiająca wybrane rządy, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wezwała do podjęcia działań na rzecz wprowadzenia modelu gospodarki o bardziej zamkniętym obiegu, która w większym stopniu opierałaby się na ponownym wykorzystaniu materiałów i wysokiej jakości recyklingu, a w dużo mniejszym na surowcach pierwotnych.

W *Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy* z 2011 r.<sup>6</sup> Komisja zaproponowała ramy działania, uwydatniając konieczność wypracowania zintegrowanego podejścia w wielu różnych obszarach polityki i na wielu poziomach. Podstawowe założenia tego planu rozwinięto w siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska<sup>7</sup>.

Przejęcie na modele gospodarcze o bardziej zamkniętym obiegu wiąże się z obietnicą dużo jaśniejszej przyszłości dla europejskiej gospodarki. Pozwoliłoby to Europie sprostać aktualnym i przyszłym wyzwaniom związanym z globalną presją na zasoby i coraz mniejszym bezpieczeństwem dostaw. Wielokrotne przekierowywanie zasobów z powrotem do zastosowań produkcyjnych, ograniczanie ilości odpadów i zmniejszenie uzależnienia od niepewnych dostaw to niezawodny sposób na zwiększenie odporności i konkurencyjności gospodarki. Pomagając oddzielić wzrost gospodarczy od wykorzystywania zasobów i skutków tego wykorzystywania, podejście takie zapewnia możliwość zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego.

W okresie 2000–2011 produktywność zasobów w UE wzrosła o 20%, lecz można to przypisać częściowo skutkom recesji. Utrzymanie tej stopy wzrostu zapewniłoby dalszy wzrost o 30% do 2030 r. oraz wzrost PKB o blisko 1%, prowadząc do stworzenia o ponad dwa miliony miejsc pracy więcej niż w przypadku dotychczasowego scenariusza postępowania<sup>8</sup>. Podjęcie intensywniejszych wysiłków na rzecz zwiększenia produktywności zasobów jest zgodne z celami unijnej polityki, takimi jak ograniczenie emisji dwutlenku węgla, zwiększenie efektywności energetycznej, zrównoważona reindustrializacja gospodarki UE oraz zagwarantowanie dostępności surowców, przy jednoczesnym ograniczeniu oddziaływania na środowisko i emisji gazów cieplarnianych.

Istnieje szeroka gama sprawdzonych sposobów propagowania zasobooszczędności, które okazały się opłacalne i nadają się do bardziej systematycznego zastosowania. Podejmuje się również kroki, aby zagwarantować, że zmiany te będą skutkowały tworzeniem nowych miejsc pracy, o czym mowa zwłaszcza w komunikacie w sprawie zielonego zatrudnienia oraz w planie działań ekologicznych dla MŚP<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm)

<sup>6</sup> COM(2011) 571.

<sup>7</sup> Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 171–200.

<sup>8</sup> *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.

<sup>9</sup> Odniesienie do komunikatu, który zostanie przyjęty równoległe.

## **2. Opracowanie sprzyjających ram polityki**

Rynki to ważny czynnik stymulujący zasobooszczędność i gospodarkę o obiegu zamkniętym, ponieważ dla wielu przedsiębiorstw materiały i energia reprezentują obecnie główne koszty nakładów. Jednak choć rynki już dążą do zmiany, istnieje szereg barier rynkowych dla sprawnego i skutecznego gospodarowania zasobami. Zapobieganie wytwarzaniu odpadów, ekoprojekt, ponowne wykorzystanie odpadów i tym podobne działania mogą przynieść przedsiębiorstwom w UE oszczędności netto sięgające 600 mld EUR lub 8% rocznego obrotu, prowadząc jednocześnie do ograniczenia łącznych emisji gazów cieplarnianych o 2-4% rocznie<sup>10</sup>. Jednak aby to umożliwić, należy usunąć bariery rynkowe utrudniające korzystanie z tych możliwości.

Produktywność zasobów może przynieść nie tylko korzyści dla szerokiej gamy sektorów, ale umożliwi również firmom europejskim odniesienie korzyści z szybkiego wzrostu na rynkach przemysłu ekologicznego, które według prognoz mają zwiększyć się dwukrotnie w okresie 2010–2020. W ujęciu międzynarodowym zapotrzebowanie na poprawę efektywności korzystania z zasobów istnieje w bardzo wielu sektorach przemysłu.

Istniejąca infrastruktura, modele biznesowe i technologia w połączeniu z utrwalonymi zachowaniami sprawiają, że gospodarki tkwią przy wspomnianym modelu linearnym. Przedsiębiorstwom może brakować informacji, pewności oraz zdolności do przejścia na rozwiązania gospodarki o obiegu zamkniętym. System finansowy często nie przewiduje inwestycji w zwiększenie efektywności czy innowacyjne modele biznesowe, które uważa się za bardziej ryzykowne i skomplikowane, co odstrasza wielu tradycyjnych inwestorów. Przeszkodą dla nowych produktów i usług mogą też być schematyczne nawyki konsumentów. Przeszkody takie często utrzymują się w sytuacji, gdy ceny nie odzwierciedlają ponoszonych przez społeczeństwo faktycznych kosztów wykorzystania zasobów i brak jest zdecydowanych i konsekwentnych sygnałów ze strony polityki do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

W oparciu o dane dotyczące podstawowych produktów, materiałów i łańcuchów wartości Komisja będzie współpracowała z zainteresowanymi stronami nad opracowaniem ram sprzyjających gospodarce o obiegu zamkniętym, korzystając ze środków obejmujących jednocześnie inteligentne regulacje, instrumenty rynkowe, badania i innowacje, środki zachęty, wymianę informacji oraz wsparcie dla metod stosowanych dobrowolnie. Ramy takie przyczynią się do realizacji celu, jakim jest zrównoważone odrodzenie przemysłu w UE i będą się opierać na zaangażowaniu konsumentów i przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP. Na arenie międzynarodowej UE powinna ściśle współpracować z innymi partnerami, zarówno w wymiarze wielostronnym, jak i dwustronnym, z myślą o zapewnieniu maksymalnego wpływu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym.

Komisja będzie:

dalej analizować najpoważniejsze błędy rynkowe i administracyjne, które utrudniają eliminowanie bądź powtórne wykorzystanie odpadów surowcowych – uwzględniając niejednorodność rodzajów surowców i ich zastosowań – aby przyczynić się do wprowadzenia ram polityki sprzyjających zasobooszczędności na poziomie UE.

<sup>10</sup> *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

## 2.1. Projekty i innowacje na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym

Podejścia z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym zakładają minimalizację odpadów na poziomie projektowania i standardowo obejmują innowacje w całym łańcuchu wartości, a nie tylko rozwiązania na koniec cyklu życia produktu. Na przykład mogą one uwzględniać:

- ograniczenie ilości materiałów wymaganych do świadczenia konkretnej usługi (ograniczenie wagi);
- przedłużenie okresu użytkowania produktów (trwałość);
- ograniczenie zużycia energii i materiałów na etapach produkcji i użytkowania (efektywność);
- ograniczenie wykorzystania materiałów niebezpiecznych lub trudnych do recyklingu w produktach i procesach produkcji (substytucja);
- stworzenie rynków dla surowców wtórnych (recyklatów) (w oparciu o normy, zamówienia publiczne itd.);
- projektowanie produktów łatwiejszych do utrzymania, naprawy, modernizacji, przerobienia lub recyklingu (ekoprojekt);
- rozwój koniecznych usług dla konsumentów w danym obszarze (konserwacje/naprawy itd.);
- zachęcanie konsumentów do ograniczania odpadów i wysokiej jakości segregacji oraz wspieranie tych działań;
- zachęcanie do segregacji i stosowanie systemów zbiórki minimalizujących koszty recyklingu oraz ponownego wykorzystania;
- ułatwianie grupowania działań mających na celu zapobieganie przeznaczaniu produktów ubocznych na odpady (symbioza przemysłowa); oraz
- stymulowanie warunków sprzyjających szerszym i lepszym wyborom konsumentów za sprawą usług dzierżawy, wynajmu lub współużytkowania, stanowiących alternatywę dla posiadania produktów na własność, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów konsumentów (pod względem kosztów, ochrony, informacji, warunków umownych, aspektów dotyczących ubezpieczenia itd.).

Ważnym punktem wyjścia jest projektowanie procesów produkcji, produktów oraz usług. Produkty można przeprojektować, wydłużając okres ich użytkowania, zapewniając możliwość naprawy, modernizacji, przerobienia lub ostatecznie recyklingu – zamiast ich wyrzucania. Procesy produkcji można bardziej ukierunkować na ponowne wykorzystanie produktów i surowców oraz zdolność zasobów naturalnych do odtwarzania się, a innowacyjne modele biznesowe mogą prowadzić do powstawania nowych relacji między przedsiębiorstwami a konsumentami.

Poniższy wykres koncepcyjny przedstawia w uproszczony sposób podstawowe etapy modelu gospodarki o obiegu zamkniętym, z których każdy oferuje możliwości zmniejszenia kosztów i uzależnienia od zasobów naturalnych, stymulując wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy oraz ograniczając odpady i szkodliwe emisje do środowiska. Etapy te są ze sobą wzajemnie powiązane, ponieważ materiały mogą być wykorzystywane w systemie kaskadowym, np. sektory przemysłu mogą wymieniać się produktami ubocznymi, produkty remontuje się lub przerabia bądź konsumenci wybierają systemy usług dla poszczególnych produktów. Ma to zminimalizować „wyciek” zasobów z obiegu, zapewniając optymalne funkcjonowanie systemu.



Niektóre obszary polityki i instrumenty UE dostarczają już narzędzi oraz środków zachęty sprzyjających modelowi gospodarki o obiegu zamkniętym. Hierarchia postępowania z odpadami, stanowiąca podwaliny naszego prawodawstwa dotyczącego odpadów, prowadzi stopniowo do przyjęcia preferowanych opcji zapobiegania wytwarzaniu odpadów, przygotowywania odpadów do ponownego użycia i recyklingu oraz zniechęca do ich składowania. Polityka w obszarze chemikaliów ukierunkowana jest na stopniowe wycofywanie substancji toksycznych, które budzą poważne obawy. Niektóre środki odnoszące się do ekoprojektu produktów związanych z energią obejmują wymogi dotyczące trwałości oraz wymogi mające ułatwić recykling. Strategia dotycząca biogospodarki<sup>11</sup> sprzyja zrównoważonemu i zintegrowanemu wykorzystaniu zasobów biologicznych i strumieni odpadów do wytwarzania środków spożywczych, energii i produktów pochodzenia biologicznego. Polityka przeciwdziałania zmianie klimatu oferuje środki zachęcające do oszczędności energii i ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Wspólne i spójne ramy UE na rzecz propagowania gospodarki o obiegu zamkniętym zespółą takie elementy z inicjatywą „Horyzont 2020”, co pozwoli na podjęcie wyzwania, jakim są badania naukowe i innowacje<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> COM(2012) 60.

<sup>12</sup> Zob. załącznik do niniejszego komunikatu.

Aby wspierać projekty i innowacje sprzyjające gospodarce o obiegu zamkniętym, Komisja:

w ramach programu UE w dziedzinie badań i innowacji („Horyzont 2020”) przedstawi możliwości przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym na poziomie europejskim za sprawą innowacyjnych projektów na dużą skalę, ukierunkowanych na współpracę w obrębie łańcuchów wartości i między tymi łańcuchami, stymulując rozwój umiejętności oraz wspierając zastosowanie innowacyjnych rozwiązań na rynku;

zacieśni partnerstwo mające na celu wspieranie polityki w obszarze badań i innowacji ukierunkowanych na gospodarkę o obiegu zamkniętym;

ułatwi opracowanie modeli o bardziej zamkniętym obiegu dla produktów i usług, również za sprawą spójniejszej polityki produktowej, jak również rozszerzy zakres stosowania dyrektywy w sprawie ekoprojektu, przez zwrócenie jeszcze większej uwagi na kryteria dotyczące zasobooszczędności, w tym dla przyszłych priorytetowych grup produktów uwzględnionych w planie pracy na okres 2015–2017; oraz

będzie zachęcała do przestrzegania zasady kaskadowości w zrównoważonym wykorzystaniu biomasy, z uwzględnieniem wszystkich sektorów korzystających z biomasy, tak aby można ją było wykorzystywać w sposób możliwie najbardziej zasobooszczędny.

## 2.2. Odblokowanie inwestycji w rozwiązania gospodarki o obiegu zamkniętym

UE i państwa członkowskie powinny zachęcać do inwestycji w innowacje w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym i w przechodzenie na taką gospodarkę oraz, w związku z reformą systemu finansowego, powinny wyeliminować przeszkody, mobilizując większe nakłady finansowe na zasobooszczędność ze strony podmiotów sektora prywatnego. W swoim niedawnym wniosku w sprawie ujawniania informacji niefinansowych<sup>13</sup> oraz w komunikatach w sprawie finansowania długoterminowego<sup>14</sup> i w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych<sup>15</sup> Komisja dokonała integracji wymogów dotyczących ujawniania stosownych informacji o środowisku inwestorom lub uwzględniania ryzyka inwestycyjnego związanego z niedoborem zasobów i zmianą klimatu.

Aby zmniejszyć ryzyko dla inwestorów, tworzy się innowacyjne instrumenty finansowe, takie jak mechanizm finansowania kapitału naturalnego Komisji i EBI. Skutecznymi instrumentami stymulującymi działania i inwestycje prywatnych podmiotów w efektywną gospodarkę zasobami są również partnerstwa publiczno-prywatne. Do realizacji celów gospodarki o obiegu zamkniętym aktywnie przyczynia się partnerstwo publiczno-prywatne SPIRE (zrównoważone procesy przemysłowe poprzez efektywne gospodarowanie zasobami i większą efektywność energetyczną) oraz wspólna inicjatywa technologiczna na rzecz przemysłu opartego na surowcach pochodzenia biologicznego.

Dodatkowa rola polityki polega na wysyłaniu właściwych sygnałów dla inwestycji w zasobooszczędność przez wyeliminowanie szkodliwych dotacji oraz przejście z opodatkowania pracy na opodatkowanie zanieczyszczenia i zasobów. Reforma podatku środowiskowego w państwach członkowskich UE odbywa się w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej.

Aby odblokować inwestycje w gospodarkę o obiegu zamkniętym, Komisja:

<sup>13</sup> COM(2013) 207.

<sup>14</sup> COM(2014) 168.

<sup>15</sup> COM(2014) 167.

podejście działania w obszarach określonych jako obiecujące przez okrągły stół na rzecz finansowania zasobooszczędności<sup>16</sup>, które obejmują innowacyjne instrumenty finansowe, odzwierciedlenie kwestii związanych z zasobami w zasadach rachunkowości dla przedsiębiorstw, doprecyzowania zadań instytucji finansowych w zakresie zrównoważonego rozwoju (obowiązki powiernicze), opracowanie metody przeprowadzania „testów warunków skrajnych w odniesieniu do zasobów” dla przedsiębiorstw oraz przeprowadzenie analizy możliwości rynku obligacji do kierowania dodatkowych środków finansowych na projekty związane z zasobooszczędnością;

przygotuje wytyczne dotyczące możliwości oferowanych przez nowe dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie zielonych zamówień publicznych oraz zalecenie w sprawie monitorowania postępów państw członkowskich w realizacji indykatywnego celu 50% PKB<sup>17</sup>, będzie wspierać innowacyjne instrumenty, takie jak przedkomercyjne zamówienia publiczne i zamówienia publiczne na innowacje, jak również ułatwi tworzenie sieci zielonych zamówień publicznych wśród organów publicznych; oraz

zintegruje priorytety gospodarki o obiegu zamkniętym z finansowaniem UE i będzie zachęcać państwa członkowskie do wykorzystania dostępnych funduszy UE w programach i projektach w dziedzinie gospodarki o obiegu zamkniętym, zwłaszcza europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

### **2.3. Wykorzystanie działań przedsiębiorstw i konsumentów oraz wspieranie MŚP**

Kluczową rolę w procesie przechodzenia na gospodarkę o bardziej zamkniętym obiegu odgrywają przedsiębiorstwa i konsumenci. Należy zapewnić większą spójność decyzji podejmowanych na wyższym i niższym szczeblu łańcucha wartości, dostarczając spójnych zachęt producentom, inwestorom, dystrybutorom, konsumentom i podmiotom zajmującym się recyklingiem, jak również zapewniając uczciwy podział kosztów i korzyści. Aby zapewnić podział i wykorzystanie zasobów w możliwie najbardziej efektywny sposób, należy zastosować mechanizmy rynkowe, eliminując wszelkie niedoskonałości rynku i wąskie gardła dla innowacji. Należy rozwijać funkcjonujące już rynki surowców wtórnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na stworzenie przedsiębiorcom możliwości wejścia na potencjalne nowe rynki związane z gospodarką o obiegu zamkniętym, zapewniając też, by rynek pracy dysponował koniecznym zasobem umiejętności. Konsumentom należy stworzyć możliwości dokonywania świadomych wyborów poprzez lepsze informowanie o ekologicznych aspektach różnych produktów.

Europejska Platforma Efektywnego Gospodarowania zasobami wskazała<sup>18</sup> znaczne możliwości dla przedsiębiorstw na różnych etapach „obiegu”, polegające na ponownym wprowadzaniu materiałów do procesów produkcyjnych, do różnych segmentów pierwotnego łańcucha dostaw lub do innych łańcuchów dostaw. Możliwości te zidentyfikowano na podstawie doświadczeń wyniesionych z udanych inicjatyw, które można zastosować na większą skalę oraz w szerszym wymiarze, i które obejmują:

na etapie produkcji – zrównoważone środowiskowo standardy wyboru dostawców, dobrowolne systemy w sektorach przemysłu i wśród sprzedawców detalicznych oraz symbioza przemysłowa w celu stworzenia rynków produktów ubocznych;

<sup>16</sup> MEMO/13/110.

<sup>17</sup> COM(2008) 400.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/documents/erep\\_manifesto\\_and\\_policy\\_recommendations\\_31-03-2014.pdf](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf).



na etapie dystrybucji – lepsze informacje na temat zasobów zawartych w produktach oraz sposobu naprawy lub recyklingu tych produktów, określane w zaleceniach platformy jako „paszport produktu”; oraz

na etapie konsumpcji – modele konsumpcji współdzielonej, opierające się na pożyczaniu, wymianie, zamianie i wynajmowaniu produktów oraz na systemach produktowo-usługowych w celu uzyskania większej wartości z niedostatecznie wykorzystanych aktywów lub zasobów (np. samochodów, narzędzi, pomieszczeń).

Etap pilotażowy oznaczania śladu środowiskowego, określony w komunikacie Komisji *Tworzenie jednolitego rynku dla produktów ekologicznych*<sup>19</sup>, polega na współpracy zainteresowanych stron w celu opracowania wspólnego, uzgodnionego sposobu pomiaru śladu środowiskowego produktów i organizacji. Po zakończeniu etapu pilotażowego Komisja oceni, czy metody te są na tyle skuteczne, aby można je było stosować w istniejących lub nowych instrumentach w celu zwiększenia wskaźnika efektywności środowiskowej produktów.

Działania takie należy zintensyfikować, aby zapewnić dobre warunki ramowe oraz równe szanse dla istniejących i nowych przedsiębiorstw, umożliwiając im dostosowanie się do globalnych megatrendów w zakresie zasobów, nagradzając najlepsze przedsiębiorstwa, zachęcając nowych przedsiębiorców do opracowywania rozwiązań biznesowych dnia jutrzejszego i ich sprawdzenia na rynku oraz dostarczając wiarygodnych informacji konsumentom. Wielostronny proces, zapoczątkowany w kontekście Europejskiego programu na rzecz konsumentów<sup>20</sup>, uwydatnił zapotrzebowanie na skuteczne narzędzia ochrony konsumentów przed wprowadzającymi w błąd twierdzeniami dotyczącymi ekologiczności produktu.

Aby przemiana była skuteczna i sprzyjała tworzeniu miejsc pracy, pracownicy muszą posiadać stosowne umiejętności<sup>21</sup>. Ramy ułatwiające odblokowanie możliwości w obszarze tworzenia miejsc pracy w gospodarce o obiegu zamkniętym i w większym stopniu zasobooszczędnej stwarza komunikat w sprawie zielonego zatrudnienia<sup>22</sup>. Ważną rolę w wypracowaniu ukierunkowanego i skoordynowanego wsparcia w formie inwestycji, infrastruktury, technologii i umiejętności, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb MŚP, odgrywają władze krajowe, regionalne i lokalne oraz partnerzy społeczni. Korzystając ze swojej pozycji, mogą one także ułatwić zmianę preferencji konsumentów na rzecz bardziej zrównoważonych produktów i usług i stymulować zmianę zachowań.

Aby wspierać działalność przedsiębiorstw – zwłaszcza MŚP – oraz konsumentów, Komisja: będzie korzystać z wyników pilotażowego etapu oznaczania śladu środowiskowego, realizowanego do 2016 r., oraz określi sposoby wykorzystania oceny wpływu na środowisko w produktach oraz w procesie projektowania, jak również w celu dostarczenia konsumentom lepszych informacji, służących ekologicznym wyborom; zapoczątkuje współpracę zainteresowanych stron na szeroką skalę, koordynując i wspierając działania realizowane w ramach inicjatywy „Horyzont 2020” oraz instrumentów służących jej wdrażaniu, do których należą: Europejski Instytut Innowacji i Technologii, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, plan działania w zakresie ekoinnowacji, zielony plan działania na rzecz MŚP oraz Europejski program na rzecz konsumentów;

<sup>19</sup> COM(2013) 196 i zalecenie Komisji 2013/179/UE.

<sup>20</sup> COM(2012) 225.

<sup>21</sup> COM(2012) 173.

<sup>22</sup> COM(2014) 446.

będzie kontynuować działania w oparciu o zobowiązania zainteresowanych stron europejskiego partnerstwa innowacji w dziedzinie surowców odnoszące się bezpośrednio do produktywności zasobów;

będzie wspierała tworzenie miejsc pracy i rozwój umiejętności za sprawą lepszej koordynacji polityki, przeznaczając fundusze europejskie na programy i systemy sprzyjające ekologicznemu wzrostowi gospodarczemu, usprawniając procesy informowania i monitorowania, również w ramach europejskiego semestru, jak również współpracując z partnerami społecznymi, instytucjami odpowiedzialnymi za kształcenie i szkolenie oraz z innymi zainteresowanymi stronami; oraz

będzie wspierała wymianę najlepszych praktyk na poziomie międzynarodowym.

### **3. Modernizacja polityki dotyczącej odpadów i jej celów: wykorzystanie odpadów w charakterze zasobów**

Przekształcanie odpadów w zasoby to element procesu mającego na celu zamknięcie obiegu w systemach gospodarki o obiegu zamkniętym. Cele i wartości docelowe określone w prawodawstwie europejskim stanowią podstawowe czynniki warunkujące lepsze gospodarowanie odpadami: stymulują innowacje w zakresie recyklingu i ponownego wykorzystania, ograniczają ilość odpadów składowanych, zmniejszają straty w zasobach oraz dostarczają środków zachęcających do zmiany zachowań. Cały czas jednak wytwarzamy w UE średnio około pięciu ton odpadów na osobę rocznie i zaledwie niewiele więcej niż jedna trzecia z tej ilości jest rzeczywiście poddawana recyklingowi.

Unia Europejska wyznaczyła sobie zobowiązanie polityczne<sup>23</sup> do ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów, poddawania odpadów recyklingowi w celu zapewnienia Unii ważnego i solidnego źródła surowców, odzyskiwania energii z materiałów niepodlegających recyklingowi oraz praktycznego wyeliminowania składowania na składowiskach. Dalszy rozwój polityki dotyczącej odpadów może przynieść znaczne korzyści w kategoriach wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy przy stosunkowo niskich kosztach, przyczyniając się również do poprawy stanu środowiska. Jeśli chodzi o rynki światowe, oczekuje się, że ambitna polityka dotycząca odpadów będzie stymulowała innowacje i pomoże przedsiębiorstwom z UE zwiększyć konkurencyjność w zakresie usług gospodarowania odpadami, jak również zaowocuje nowymi szansami na rynku dla eksporterów z UE.

#### **3.1. Określenie wartości docelowych dla odpadów z myślą o urzeczywistnieniu „społeczeństwa recyklingu”**

Europa poczyniła znaczne postępy w obszarze przekształcania odpadów w zasoby i propagowania zrównoważonych sposobów gospodarowania odpadami, takich jak recykling. Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują jednak znaczne różnice pod względem efektywności. Sześć z nich zdołało już skutecznie zlikwidować składowanie odpadów komunalnych, odnotowując w ciągu ostatnich 20 lat spadek z 90% do poniżej 5% i osiągając współczynniki recyklingu w niektórych regionach na poziomie 85%. W innych państwach ponad 90% odpadów nadal podlega składowaniu, a mniej niż 5% jest poddawanych recyklingowi.

Aby przywrócić gospodarce surowce wtórne uzyskane z takich materiałów jak tworzywa sztuczne, szkło, metale, papier, drewno, guma i inne materiały podlegające recyklingowi po

<sup>23</sup> 7. unijny program działań w zakresie środowiska.

konkurencyjnych cenach, konieczne są zdecydowane sygnały ze strony polityki, pozwalające zapewnić w dłuższej perspektywie czasowej przewidywalność inwestycji i zmian. Przewidywalność taką zapewni ustalenie wartości docelowych dla recyklingu do roku 2030. Selektywna zbiórka u źródła z solidnymi metodami obliczania współczynników recyklingu zaowocuje wysoką jakością recyklingu i przyczyni się do rozwoju rynków dla dostaw wysokiej jakości surowców wtórnych. W tym celu należy doprecyzować obecną metodę pomiaru, co rzeczywiście poddaje się recyklingowi, ponieważ obecnie niektóre państwa członkowskie zgłaszają odpady gromadzone jako odpady poddane recyklingowi, mimo znacznych strat materiałowych między tymi etapami. Od roku 2025 należy wprowadzić zakaz składowania wszelkich odpadów nadających się do recyklingu. Państwa członkowskie powinny dążyć do faktycznego wyeliminowania składowania odpadów do roku 2030. Swoją rolę do spełnienia, jeśli chodzi o odpady nienadające się do ponownego wykorzystania i recyklingu, będzie miał odzysk energii, w tym odzysk energii z odpadów, jak również zastosowanie biopaliw. Będzie to wymagało efektywniejszego wykorzystania nierówno rozłożonego w UE potencjału w zakresie odzysku energii w połączeniu ze środkami zapobiegającymi nadmiernym mocom produkcyjnym.

Pomyślne wdrożenie powyższych celów może doprowadzić do stworzenia w UE do 2030 r. ponad 180 000 bezpośrednich miejsc pracy, nie licząc ok. 400 000 miejsc pracy, które powstaną za sprawą wdrożenia obowiązującego prawodawstwa dotyczącego odpadów<sup>24</sup>. Działania te pozwolą zaspokoić od 10 do 40 % popytu na surowce w UE, jednocześnie przyczyniając się do realizacji wyznaczonego na 2030 r. celu, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 40 %, czyli wyeliminowanie w 2030 r. 62 Mt ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w skali roku.

Aby zwiększyć korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe z lepszego gospodarowania odpadami komunalnymi, Komisja proponuje:

- zwiększyć ponowne wykorzystanie i recykling odpadów komunalnych do co najmniej 70 % do 2030 r.;
- zwiększyć współczynnik recyklingu odpadów opakowaniowych do 80 % do 2030 r., wyznaczając pośrednie cele na poziomie 60 % do roku 2020 i 70 % do roku 2025, w tym cele dla konkretnych materiałów;
- od 2025 r. zakazać składowania podlegających recyklingowi tworzyw sztucznych, metali, szkła, papieru i tektury oraz odpadów ulegających biodegradacji, przy czym państwa członkowskie powinny dążyć do praktycznego wyeliminowania składowania do roku 2030<sup>25</sup>;
- nadal wspierać rozwój rynków dla surowców wtórnych wysokiej jakości, m.in. poprzez ocenę wartości dodanej kryteriów utraty statusu odpadu dla poszczególnych materiałów;
- doprecyzować metodę obliczeniową dla materiałów poddawanych recyklingowi w celu zapewnienia wysokiej jakości recyklingu.

<sup>24</sup> SWD(2014) 207.

<sup>25</sup> Pewna część odpadów resztkowych nie może być odzyskana i dlatego może być kierowana na składowiska, ponieważ obecnie nie jest dostępna alternatywna opcja przetwarzania. Wielkość ta byłaby ograniczona do maksymalnie 5%.

### 3.2. Uproszczenie i lepsze wdrożenie prawodawstwa dotyczącego odpadów

Wyznaczone cele pozostawiają państwom członkowskim swobodę w kwestii decydowania o sposobach ich realizacji. Istnieją jednak znaczne możliwości dalszego uproszczenia i lepszego wdrożenia prawodawstwa dotyczącego odpadów na poziomie krajowym oraz zmniejszenia występujących obecnie dysproporcji.

W 2012 r. Komisja opracowała tablicę wyników gospodarowania odpadami oraz plany działania ze szczególnymi zaleceniami dla państw członkowskich osiągających najslabsze wyniki. Komisja nadal będzie zwracała szczególną uwagę na państwa członkowskie, które mają najdalej do realizacji celów, dążąc do wyeliminowania słabych stron na wczesnym etapie wspólnie z tymi państwami.

Swojej skuteczności w usprawnieniu gospodarowania odpadami na poziomie krajowym dowiodły środki ekonomiczne, zwłaszcza za sprawą podatków od składowania i spalania, systemów opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów i systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta czy środków zachęcających władze lokalne do propagowania zapobiegania wytwarzaniu odpadów, ponownego ich wykorzystania i recyklingu. Skuteczne okazały się również zakazy składowania. Ustalenie minimalnych wymogów w odniesieniu do systemów odpowiedzialności producenta na poziomie UE pomoże zmniejszyć koszty i wyeliminować przeszkody, z którymi borykają się producenci zobowiązani dostosować się do kilku krajowych systemów w UE.

Fundusze europejskie mogą wspomóc państwa członkowskie w dążeniu do zintegrowanego gospodarowania odpadami, w tym do zapewnienia infrastruktury na potrzeby selektywnej zbiórki, ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów. W przyszłości nie należy wspierać składowania lub samego spalania.

Możliwie najlepsze wykorzystanie dostępnych zdolności w obszarze gospodarowania odpadami w UE wymaga lepszego planowania i wymiany informacji oraz może wiązać się z przemieszczaniem większej ilości odpadów w UE w związku z ich transportem do najnowocześniejszych i efektywnych instalacji, przynajmniej jako środek przejściowy.

Nadal zachodzi konieczność usprawnienia i ułatwienia procesu gromadzenia danych na poziomie krajowym oraz sprawozdawczości, jak również zwiększenia wiarygodności i spójności danych w całej UE. Przyjęcie wspólnych wskaźników ułatwi lepsze monitorowanie i analizę porównawczą wyników państw członkowskich<sup>26</sup>.

Działania mające na celu dalsze uproszczenie dorobku w dziedzinie odpadów oraz zapewnienie efektywności i skuteczności będą bazować na dotychczasowych wysiłkach służących zmniejszeniu kosztów administracyjnych polityki gospodarowania odpadami, np. przez zwolnienia dla niektórych MŚP z obowiązków w zakresie odbioru, lub wysiłkach na rzecz wdrożenia obowiązkowej elektronicznej wymiany danych dotyczących przemieszczania odpadów.

Aby zapewnić korzyści z uproszczenia i lepszego wdrożenia prawodawstwa UE, Komisja proponuje, aby:

- rozwiązać problem pokrywających się wartości docelowych dla odpadów i dostosować definicje;

<sup>26</sup> Dopuszcza się np. cztery metody obliczeń wartości docelowej recyklingu odpadów komunalnych. Wyniki mogą się znacznie różnić (o ok. 20%), zależnie od wybranej metody.

- znacznie uprościć obowiązki sprawozdawcze państw członkowskich, w tym doprecyzować i usprawnić metody obliczeń wartości docelowych dla odpadów komunalnych, składowania i odpadów opakowaniowych;
- zezwolić państwom członkowskim na zwolnienie MŚP zbierających lub transportujących bardzo małe ilości odpadów innych niż odpady niebezpieczne z ogólnych wymogów dotyczących zezwolenia lub rejestracji na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie odpadów;
- wprowadzić roczną sprawozdawczość za pośrednictwem jednego punktu wprowadzania wszystkich danych o odpadach oraz dostosować statystyki do wymogów prawodawstwa UE dotyczącego odpadów, dokonując analizy porównawczej krajowych metod z normami statystycznymi;
- zobowiązać państwa członkowskie do stworzenia komputerowych systemów monitorowania danych i wprowadzenia weryfikacji danych przez stronę trzecią;
- stworzyć mechanizm wczesnego ostrzegania w celu zapewnienia wprowadzenia przez państwa członkowskie odpowiednich zestawów środków na rzecz terminowej realizacji celów;
- ustanowić minimalne warunki operacyjne dla systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zapewniając jednocześnie możliwość ich rozwinięcia na poziomie krajowym lub w wytycznych UE, jak również propagować stosowanie instrumentów ekonomicznych w państwach członkowskich; oraz
- propagować bezpośrednio inwestycje w opcje gospodarowania odpadami znajdujące się na szczycie hierarchii postępowania z odpadami (zapobieganie, ponowne wykorzystanie, recykling).

### 3.3. Rozwiązanie szczególnych problemów związanych z odpadami

Niektóre szczególne problemy dotyczące odpadów, związane ze znaczną utratą zasobów lub wpływem na środowisko, wymagają opracowania specjalnie dostosowanych rozwiązań.

*Zapobieganie powstawaniu odpadów:* pierwszorzędne znaczenie na wszystkich etapach gospodarki o obiegu zamkniętym należy przypisać dążeniom do wytwarzania mniejszej ilości odpadów. Spełniając wymóg dyrektywy ramowej dotyczącej odpadów, państwa członkowskie przyjęły ostatnio programy zapobiegania powstawaniu odpadów, które aktualnie są poddawane przeglądowi przez Europejską Agencję Środowiska. W następstwie ich oceny Komisja opracuje inicjatywy propagujące dobre praktyki w obszarze zapobiegania powstawaniu odpadów w UE.

*Odpady wyrzucane do morza:* odpady wyrzucane do morza zanieczyszczają plaże, są szkodliwe dla organizmów morskich i powodują długotrwałe zanieczyszczenia odpadami, których usunięcie jest kosztowne. W siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska wezwano do ustalenia ogólnoeuropejskiego ilościowego celu w zakresie ograniczenia ilości odpadów, popartego działaniami podejmowanymi u źródeł.

Pełne wdrożenie środków przewidzianych w zmienionym pakiecie aktów prawnych UE dotyczących odpadów może zaowocować ograniczeniem odpadów wyrzucanych do morza o 13% do 2020 r. i 27% do roku 2030. Ustalenie specjalnej docelowej wartości dla ograniczenia odpadów na rok 2020 dałoby wyraźny sygnał państwom członkowskim, które aktualnie opracowują środki ukierunkowane na zapewnienie „dobrego stanu środowiska” w odniesieniu do wód morskich w terminie wyznaczonym na podstawie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej na 2020 r., dostarczając też bodźca do opracowania planów

działania w zakresie odpadów morskich w ramach czterech regionalnych konwencji morskich. Do realizacji celu przyczynią się również inne środki na poziomie UE, obejmujące m. in. wyniki przeprowadzanej obecnie oceny dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów<sup>27</sup>. Drugi etap realizacji celu w zakresie ograniczenia ilości odpadów zostanie opracowany we właściwym czasie na podstawie dalszej analizy potencjału ograniczenia ilości odpadów z innych źródeł lądowych i morskich oraz z uwzględnieniem przyjętego na konferencji „Rio+20” zobowiązania do znacznego ograniczenia odpadów morskich do 2025 r.

*Odpady z budowy i rozbiórki:* rynki dla materiałów pochodzących z recyklingu mają zasadnicze znaczenie dla podniesienia współczynnika recyklingu odpadów z budowy i rozbiórki. Projekt na rzecz lepszego gospodarowania odpadami z budowy i rozbiórki, zwiększenia ilości materiałów nadających się do recyklingu oraz materiałów pochodzących z recyklingu w materiałach budowlanych zostanie uwzględniony w ramach dotyczących oceny efektywności środowiskowej budynków, jak określono w komunikacie Komisji w sprawie *możliwości efektywnego gospodarowania zasobami w sektorze budowlanym*<sup>28</sup>.

Ponadto w ramach proponowanego mechanizmu wczesnego ostrzegania wyniki państw członkowskich będą monitorowane pod kątem realizacji celu zakładającego recykling na poziomie 70% do 2020 r., wprowadzone zostaną środki obejmujące wyższe opłaty za składowanie odpadów z budowy i rozbiórki lub dodatkowe obowiązki w odniesieniu do segregowania odpadów w miejscach większych robót rozbiórkowych w celu poprawy jakości recyklatów.

*Odpady żywnościowe:*

według szacunków straty żywności i odpady żywnościowe stanowią nawet 30% całej żywności produkowanej na świecie. Komisja rozważa przedstawienie konkretnych propozycji dotyczących ograniczenia odpadów żywnościowych.

*Odpady niebezpieczne:* prawidłowe gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi nadal stanowi problem i brakuje danych dotyczących faktycznego procesu przeróbki części odpadów, które zalicza się do tego strumienia. Pierwszy etap obejmie udoskonalenie rejestrów i identyfikowalności za sprawą utworzenia rejestrów odpadów niebezpiecznych oraz określenia zdolności systemów gospodarowania odpadami niebezpiecznymi w państwach członkowskich i wąskich gardeł w tych systemach. Rejestry te mogą być stopniowo rozszerzane na inne rodzaje odpadów, jak ma to już miejsce w kilku państwach członkowskich.

*Odpady z tworzyw sztucznych:* przewiduje się, że wzrost produkcji tworzyw sztucznych w UE będzie wynosił 5% rocznie. Recyklingowi poddaje się zaledwie 24% odpadów z tworzyw sztucznych, blisko 50% składa się, natomiast resztę poddaje się spaleniowi. Jak wynika z przeprowadzonych w 2013 r. przez Komisję konsultacji społecznych dotyczących tworzyw sztucznych<sup>29</sup>, możliwe jest osiągnięcie znacznie bardziej zrównoważonego wykorzystania tworzyw sztucznych oraz istnieje silne poparcie dla wyeliminowania składowania tworzyw sztucznych oraz dla doskonalenia tworzyw sztucznych i wytwarzanych z nich produktów. Niedawny wniosek Komisji umożliwiający państwom członkowskim ograniczenie korzystania z lekkich plastikowych toreb<sup>30</sup> oraz przedstawione w niniejszym komunikacie

---

<sup>27</sup> Dyrektywa 2000/59/WE.

<sup>28</sup> COM(2014) 445.

<sup>29</sup> COM(2013) 123.

<sup>30</sup> COM(2013) 761.

propozycje dotyczące recyklingu większej ilości odpadów i odstąpienia od składowania to ważne kroki w kierunku usprawnienia gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych.

*Recykling surowców krytycznych:* chociaż wszystkie surowce są ważne, na szczególną uwagę zasługują surowce krytyczne, ponieważ ich światowa produkcja koncentruje się w kilku krajach i wiele z tych surowców charakteryzuje niska substytucyjność oraz niskie współczynniki recyklingu. Komisja propaguje efektywne korzystanie z surowców krytycznych i ich recykling w ramach inicjatywy na rzecz surowców<sup>31</sup> oraz europejskiego partnerstwa innowacji w dziedzinie surowców.

*Nielegalne przemieszczanie odpadów:* Komisja zaostrzy działania mające na celu przestrzeganie stosownych przepisów prawa UE, zwłaszcza rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, ostatnio zmienionego w celu zaostrzenia inspekcji ukierunkowanych na przemieszczanie odpadów.

*Recykling fosforu:* fosfor jest ważnym zasobem na potrzeby produkcji żywności, lecz bezpieczeństwo jego dostaw jest poważnie zagrożone, a jego wykorzystanie wiąże się aktualnie z marnotrawstwem i stratami na każdym etapie jego cyklu życia. W następstwie komunikatu konsultacyjnego w sprawie zrównoważonego stosowania fosforu<sup>32</sup> Komisja opracowuje ramy dla dalszych działań.

W celu rozwiązania szczególnych problemów związanych z odpadami Komisja:

proponuje ambitny cel ograniczenia **odpadów wyrzucanych do morza** o 30% do 2020 r. w odniesieniu do dziesięciu najpowszechniejszych rodzajów odpadów znajdujących na plażach oraz narzędzi połowowych znajdujących w morzu, z dostosowaniem wykazu do każdego z czterech regionów morskich w UE;

planuje środki mające stymulować rynki materiałów pochodzących z recyklingu **odpadów z budowy i rozbiórki** oraz zamierza opracować wspólne unijne ramy oceny efektywności środowiskowej budynków;

proponuje, aby państwa członkowskie opracowały krajowe strategie zapobiegania powstawaniu odpadów żywnościowych i podjęły dążenia do ograniczenia **odpadów żywnościowych** w sektorach produkcji, sprzedaży detalicznej/dystrybucji, gastronomii/hotelarstwa oraz gospodarstw domowych o co najmniej 30% do roku 2025;

planuje opracować odpowiedni system rejestracji przynajmniej dla **odpadów niebezpiecznych** we wszystkich państwach członkowskich;

w uzupełnieniu do propozycji ograniczenia używania lekkich **plastikowych** toreb, proponuje wprowadzenie zakazu składowania tworzyw sztucznych, począwszy od roku 2025;

proponuje, aby państwa członkowskie uwzględniły w krajowych planach gospodarowania odpadami środki dotyczące zbiórki i recyklingu odpadów zawierających znaczne ilości surowców krytycznych; oraz

rozważa opracowanie ram polityki dla **fosforu** w celu zwiększenia ilości fosforu poddawanego recyklingowi, stymulowania innowacji, poprawy warunków rynkowych oraz uwzględnienia zagadnienia zrównoważonego stosowania fosforu w prawodawstwie UE dotyczącym nawozów, żywności, wody i odpadów.

<sup>31</sup> COM(2011) 25.

<sup>32</sup> COM(2013) 517.

#### **4. Ustalenie celu w zakresie zasobooszczędności**

W siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska państwa członkowskie i Parlament Europejski uzgodniły, że Unia Europejska powinna ustalić wskaźniki i cele dla zasobooszczędności i ocenić, czy główny wskaźnik i cel należałoby uwzględnić w europejskim semestrze. Po szerokich konsultacjach jako cel w zakresie produktywności zasobów zaproponowano produktywność zasobów mierzoną stosunkiem PKB do zużycia surowców<sup>33</sup>.

Realistyczny cel w zakresie zwiększenia produktywności zasobów, zatwierdzony przez UE oraz państwa członkowskie, skupiłby uwagę polityczną oraz pozwolił na wykorzystanie obecnie niedostrzeganego potencjału gospodarki o obiegu zamkniętym do tworzenia zrównoważonego wzrostu i miejsc pracy oraz zwiększenia spójności polityki UE. Byłby to proporcjonalny sposób na zapewnienie spójności i zachęty do działań.

Według prognoz opierających się na dotychczasowym scenariuszu postępowania Unia Europejska odnotuje wzrost produktywności zasobów o 15% w okresie od 2014 do 2030 r. Wzrost ten można byłoby podwoić przy pomocy inteligentnej polityki, mającej na celu propagowanie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, do której wzywa Europejska Platforma Efektywnego Gospodarowania Zasobami. Oprócz znacznego wkładu w realizację celu zrównoważenia wzrostu, zwiększenie produktywności zasobów o 30% pozytywnie wpłynęłoby na tworzenie miejsc pracy i wzrost PKB<sup>34</sup>.

Przemysł skorzystałby na tej poprawie produktywności zasobów, zwiększając swoją konkurencyjność<sup>35</sup>. Koszty zasobów mogą stanowić istotną część całej struktury kosztów w przemyśle; istotna jest też dostępność i przewidywalność dostaw<sup>36</sup>. Pojawiłyby się zarówno natychmiastowe korzyści finansowe, jak i bardziej długofalowe korzyści strategiczne, gdyż rosnący globalny popyt przyspiesza wzrost cen zasobów oraz zwiększa zmienność tych cen. Zwiększenie zasobooszczędności pomoże zatem Europie w osiągnięciu celu, jakim jest reindustrializacja.

Cel w zakresie produktywności zasobów, choć niewiązący i wyznaczony na poziomie UE, zmobilizowałby te państwa członkowskie, które jeszcze nie posiadają celu na szczeblu krajowym, do opracowania środków uwzględniających korzystanie z zasobów. W ten sposób powstałyby bardziej wyważone środki, uwzględniające szersze następstwa gospodarcze, społeczne i środowiskowe i wypełniające istniejącą lukę.

Państwa członkowskie mogłyby wyważyć rozwiązania z zakresu polityki i działania najkorzystniejsze pod względem gospodarczym i środowiskowym, zgodnie z szerzej zakrojonymi celami politycznymi. Mogłyby przy tym odnieść korzyści z całej gamy sprawdzonych, choć niezbyt rozpowszechnionych dobrych praktyk, przyjmując je i dostosowując do własnych potrzeb i uwarunkowań. Przegląd strategii „Europa 2020” obecnie trwa<sup>37</sup>, wspierany konsultacjami społecznymi, które służą poznaniu wszystkich opinii

<sup>33</sup> RMC to złożony wskaźnik pomiaru (w tonach) wszystkich zasobów surowcowych zużytych w gospodarce, z uwzględnieniem zużytych zasobów zawartych w towarach importowanych. Wskaźnik taki jest obecnie dostępny dla UE i niektórych państw członkowskich. Kraje, dla których wskaźnik RMC nie jest dostępny, mogą korzystać ze wskaźnika krajowej konsumpcji surowców.

<sup>34</sup> SWD (2014) 211.

<sup>35</sup> Zainteresowane strony preferują RMC jako wskaźnik pomiaru zużytych zasobów, ponieważ ujmuje on zużycie zasobów związane zarówno z produktami importowanymi, jak i wytwarzanymi w kraju, umożliwiając tym samym sprawiedliwe porównanie efektywności korzystania z zasobów dla tych produktów.

<sup>36</sup> Opracowane w ostatnim okresie badania dotyczące przemysłu stalowego i aluminiowego pokazują, że koszt surowców stanowi od 30 do 40 proc. całej struktury kosztów w tych branżach i jest większy niż np. koszt pracy.

<sup>37</sup> COM(2014) 130 z 19.3.2014; Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.



na temat jej dotychczasowego rozwoju. Stąd też Komisja uważa, że każda decyzja w sprawie ustalenia głównego celu w zakresie produktywności zasobów powinna zostać podjęta w ramach przeglądu, po uwzględnieniu rezultatów konsultacji publicznych oraz zaleceń Europejskiej Platformy Efektywnego Gospodarowania Zasobami.

Aby uświadomić decydom ogólną sytuację, jeśli chodzi o presję na środowisko związaną z eksploatacją zasobów, należy uwzględnić inne wskaźniki, w szczególności te dotyczące zużycia wody i ograniczonych zasobów gruntowych. W ramach wskaźników strategii „Europa 2020” Eurostat publikuje od 2013 r. tablicę wyników dotyczących zasobooszczędności.<sup>38</sup> Ma to na celu monitorowanie wdrażania *Planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy*, uświadomienie powiązań między zasobami oraz większe zaangażowanie zainteresowanych stron w proces pomiaru rozwoju społecznego niezależnie od PKB.

Aby wykorzystać potencjał zasobooszczędności w kontekście zrównoważonego wzrostu, Komisja:

- uwzględni zalecenia Europejskiej Platformy Efektywnego Gospodarowania Zasobami w sprawie głównego celu dla zasobooszczędności wraz z wynikami konsultacji publicznych w ramach trwającego przeglądu strategii „Europa 2020”;
- jednocześnie udoskonalona zostanie tablica wyników dotyczących zasobooszczędności, wykorzystywana do monitorowania wskaźników zużycia zasobów innych niż węgiel i materiały (zwłaszcza gruntów i wody); oraz
- krajowe urzędy statystyczne powinny współpracować w celu ustalenia w ramach europejskiego systemu statystycznego powszechnie akceptowanej metody obliczania konsumpcji surowców na poziomie krajowym.

<sup>38</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/ree\\_scoreboard](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard).