

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

(2017/C 088/16)

Sprawozdawca: Babette Winter (DE/PES), sekretarz stanu do spraw europejskich i kultury w kancelarii stanu kraju związkowego Turyngia

Dokument źródłowy: Komunikat Komisji „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”

COM(2015) 614 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez Komisję wysiłki, by poprzez wzmocnienie podejścia zorientowanego na gospodarkę o obiegu zamkniętym, opartego na poszanowaniu wartości produktów, materiałów i zasobów w obrębie cyklu życia, stworzyć zrównoważoną, niskoemisyjną, zaawansowaną technologicznie, zasobooszczędną i wydajną gospodarkę, która w długiej perspektywie zaferuje korzyści w zakresie konkurencyjności i stworzy miejsca pracy w Europie.
2. Podkreśla, że by osiągnąć wyznaczone cele, działania we wszystkich państwach członkowskich muszą odbywać się w tych samych ramach, które zgodnie z inicjatywą tworzenia zielonych miejsc pracy i programem na rzecz nowych umiejętności dla Europy ⁽¹⁾ pozwolą na stworzenie możliwości zatrudnienia w nowych niszach zatrudnienia powstających dzięki gospodarce o obiegu zamkniętym (zrównoważone ekologicznie budownictwo, gospodarka odpadami itd.) oraz przygotowanie wykwalifikowanej siły roboczej stosownie do zapotrzebowania. Wsparcie i odpowiednie działania szkoleniowe mogłyby umożliwić wielu bezrobotnym powrót na rynek pracy i stworzyć nowe możliwości zatrudnienia pozostałym osobom.
3. Podkreśla, że wiele problemów powodowanych przez produkcję i konsumpcję w UE oddziałuje na inne części globu, zwłaszcza na kraje rozwijające się i wschodzące. Dzięki zmianom we wzorcach produkcji i konsumpcji można oczekiwać w tych krajach również pozytywnych efektów. KR poczuwa się do odpowiedzialności, jaka z związku z tym spoczywa na polityce, gospodarce i społeczeństwie UE, i dlatego też zaleca – również w kontekście opracowanego przez ONZ programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, który wszedł w życie 1 stycznia 2016 r. – położenie nacisku na działania, które na szczeblu międzynarodowym zapewniają wprowadzenie niezbędnych środków ochrony zasobów i poprawy ich wykorzystywania również poza UE.
4. Zaznacza, że osiągnięcie ambitnego celu gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga dobrej woli władz na wszystkich poziomach politycznych., dlatego trzeba przedsięwziąć w tym celu niezbędne środki. Środki te powinny obejmować m.in. ekologiczne produkty i usługi, zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling, odzyskiwanie i ponowne wykorzystanie materiałów i części składowych oraz ograniczenie użycia składników szkodliwych i utrudniających ponowne wykorzystanie z myślą o zwiększeniu możliwości naprawy, recyklingu, modernizacji, a także o zwiększeniu trwałości. Potrzeba także trwałej zmiany społecznego postrzegania tego tematu oraz nastawienia konsumentów, jak również utworzenia stabilnego rynku produktów i materiałów pochodzących z surowców wtórnych.
5. Popiera konkluzje Rady w sprawie planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym ⁽²⁾, w których wzywa się do szybkiej i ambitnej realizacji planu działania Komisji Europejskiej w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym, a także stwierdza się, że przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga długoterminowego zaangażowania i działania w wielu różnych dziedzinach polityki w UE oraz na wszystkich poziomach sprawowania rządów w państwach członkowskich, w tym aktywnej współpracy wszystkich szczebli zarządzania ze wszystkimi podmiotami gospodarczymi i społecznymi, a także obywatelami.

⁽¹⁾ COM(2014) 446 final, COM(2016) 381 final

⁽²⁾ Konkluzje Rady ds. Środowiska z 20 czerwca 2016 r. http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2016/06/st10444_en16_pdf/.

6. W tym kontekście zwraca uwagę, że usługi gospodarowania odpadami są często wykonywane jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 14 TFUE, a Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym daje szeroki margines swobody między innymi władzom lokalnym i regionalnym. Dzięki temu można opracowywać i realizować optymalne rozwiązania regionalne i lokalne w zakresie gospodarowania odpadami.
7. Stwierdza, że do stworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym na szeroką skalę niezbędna jest skuteczna współpraca pomiędzy podmiotami i sektorami. Dzięki utworzeniu platform i klastrów w obrębie różnych sektorów, w których współpracują ze sobą przedsiębiorstwa i decydenci, można wdrożyć wspólny rozwój produktów, przejrzystość (możliwa dzięki technologii informacyjnej i wymianie informacji), wspólne systemy gromadzenia danych, normy branżowe, a także zharmonizowany system zachęt i mechanizmów mediacji.
8. Jest zdania, że strategia na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym musi – w celu osiągnięcia rzeczywistej zmiany paradygmatu – opierać się na dążeniu do najlepszych rozwiązań wykazujących proekologiczny charakter na każdym etapie życia („od kołyski do kołyski”), niezależnie od obecnych przepisów prawnych, strategii i instrumentów, których dalszy rozwój i odpowiednie dostosowanie lub uzupełnienie muszą wspierać realizację nadrzędnego celu.
9. Jest przekonany, że może się to udać jedynie pod warunkiem że obok wymienionych w planie działania propozycji krótkoterminowych wprowadzi się także konkretne i realistyczne cele w średniej i długiej perspektywie, umożliwiające wszystkim zainteresowanym stronom przygotowanie niezbędnych planów i stworzenie warunków infrastrukturalnych w oparciu o pewne podstawy.
10. Zaleca, by z uwagi na powolność procesów kształtowania i wdrażania polityki rozważyć wyznaczenie ram prawnych do 2050 r.⁽³⁾ oraz ustalić cele i działania pośrednie do 2030 r.
11. Sądzi, że ważnym pierwszym krokiem musi być krytyczny ogląd sytuacji, który pozwoli stwierdzić, w jakich dziedzinach programy wsparcia, środki pomocy i środki regulacyjne są nieskuteczne bądź wręcz mają skutki przeciwne do zamierzonych, a także przygotować harmonogram dla priorytetowych problemów.
12. Uważa, że programy badawcze, środki wsparcia i dobrowolne instrumenty, ze względu na swój wąski zasięg działania, mogą służyć jedynie jako dodatkowa pomoc w sprostaniu wszystkim stojącym przed UE wyzwaniom. Przykładem ich niskiej skuteczności może tu być istniejący od 20 lat unijny system zarządzania środowiskowego EMAS, który dotychczas stosuje w całej UE jedynie około 4 tys. przedsiębiorstw i instytucji o charakterze niekomercyjnym, z około 10 tys. lokalizacjami. Dla porównania, około 30 mln przedsiębiorstw zrezygnowało z zastosowania tego instrumentu.
13. Zaleca wprowadzenie ambitnych przepisów legislacyjnych, którym towarzyszyłyby środki wspierające. Należy przy tym kontynuować innowacyjne projekty, takie jak np. podejście „top runner”⁽⁴⁾. Będzie to korzystne zarówno dla zasobów naturalnych i klimatu, lecz przede wszystkim dla konsumentów, którzy w dłuższej perspektywie poniosą mniejsze koszty, oraz gospodarki, która otrzyma przewagę konkurencyjną w stosunku do innych gospodarek.
14. Stwierdza, że wiele organów władz lokalnych i regionalnych wprowadziło już różne inicjatywy wspierające efektywne gospodarowanie zasobami i gospodarkę o obiegu zamkniętym. Są to dobre przykłady, na których mogą wzorować się inne podmioty. Komisja powinna więc promować platformy wymiany doświadczeń w tej dziedzinie.
15. Ubolewa, iż w planie działania nie przypisuje się żadnej roli kształceniu i poszerzaniu świadomości społecznej. Wzywa Komisję, by wraz z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz innymi partnerami dogłębnie przeanalizowała ten temat oraz stymulowała rozwój wiedzy i stosownych sprawdzonych rozwiązań oraz dzielenie się nimi, aby podnosić świadomość. Z zadowoleniem przyjmuje w tym kontekście utworzenie na stosownych kierunkach studiów i odpowiednich kursach szkoleniowych konkretnych modułów kształcenia specjalistycznego w ramach ścisłej współpracy między przedsiębiorstwami, placówkami badawczymi i sektorem kształcenia.

⁽³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lipca 2015 r. „Oszczędne gospodarowanie zasobami: ku gospodarce o obiegu zamkniętym (2014/2208(INI)).

⁽⁴⁾ CDR 140/2011.

Projektowanie produktów i procesy produkcyjne

16. Stwierdza, że Komisja opiera się na utartych już strategiach i w wielu obszarach brakuje konkretnych środków, na przykład jednolitych kryteriów zastosowania i wdrażania tych strategii. Zapowiedziane wnioski legislacyjne dotyczące zwiększenia odpowiedzialności za produkty powinny precyzować sposób internalizacji przez producenta wszystkich kosztów produktów w całym łańcuchu wartości.

17. Z myślą o realizacji nadrzędnych celów i zapewnieniu spójności wszystkich obszarów polityki zaleca, by przy przeglądzie pozwoleń na udzielenie pomocy wprowadzić środki pozwalające dopilnować, by w przyszłości nie udzielano żadnego wsparcia zakładom produkcyjnym ani procesom rozwoju produktów, jeśli nie odpowiadają one wymogom dotyczącym ekoprojektu.

18. Podkreśla konieczność dogłębnego przeglądu przepisów dotyczących ekoprojektu⁽⁵⁾. Należy też zbadać ustalanie wymogów związanych z ekoprojektem i dotyczących poszczególnych produktów i sektorów.

19. W tym kontekście zwraca się do Komisji Europejskiej o jak najszybsze przedstawienie ambitnego planu prac w zakresie wdrożenia dyrektywy 2009/125/WE (dyrektywa w sprawie ekoprojektu), który miałby objąć lata 2015–2017.

20. Zaznacza, że odpady i produkty uboczne mogą służyć jako surowce wtórne przy wytwarzaniu innych produktów. Wiąże się z tym duży potencjał w zakresie symbiozy przemysłowej zmierzającej do stworzenia faktycznej gospodarki o obiegu zamkniętym, zwłaszcza w wypadku MŚP, które stanowią kręgosłup gospodarczy wielu regionów. Należy przy tym w jak największym stopniu ograniczyć bariery regulacyjne, z jakimi borykają się MŚP, oraz dbać o jak najniższy poziom tych barier w nowych uregulowaniach. Należy przedsięwziąć środki wymienione na przykład w art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów w celu wytyczenia kryteriów wydawania deklaracji dotyczących produktów ubocznych oraz utraty statusu odpadu.

21. Zaleca Komisji i państwom członkowskim przyjęcie wiążących uregulowań dotyczących zaopatrzenia i współpracy w łańcuchach wartości również dla gospodarki, jeśli podjęte zobowiązania nie zostaną zrealizowane w stosownych ramach czasowych i w wystarczającym zakresie. Powinno odbywać się to w porozumieniu z władzami regionalnymi i lokalnymi.

22. Stwierdza, że mimo odnotowanego w pkt 12 ograniczonego wykorzystania systemu EMAS, instrument ten zasadniczo niesie ze sobą duży potencjał w zakresie rozpoznania i uwzględnienia (niewydajnych lub szkodliwych dla środowiska naturalnego) przepływów materiałowych w procesach (produkcyjnych). Z zadowoleniem przyjmuje więc fakt, że Komisja rozważyła w planie działania usprawnienie tego instrumentu z korzyścią dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. Przypomina, że dzięki systematycznemu zapewnianiu przejrzystości i kontroli system zarządzania EMAS – jako jedyny – doskonale nadaje się do tego, by rzetelnie weryfikować takie przepływy materiałowe.

23. Zaleca zatem większe niż dotychczas uwzględnienie EMAS-u w innych przepisach i powiązanych środkach egzekwowania jako dobrowolnego instrumentu wiarygodnej weryfikacji potwierdzających dokumentów i informacji.

Konsumpcja

24. Podkreśla, że w wypadku coraz krótszych cykli życia, np. urządzeń elektronicznych i odzieży, zachowania konsumentów i tendencje w społeczeństwie odgrywają istotniejszą rolę niż domniemana i uwarunkowana technicznie celowo krótka żywotność.

25. W nawiązaniu do tego kontekstu społecznego i etycznego zwraca uwagę, że Komisja, państwa członkowskie i przede wszystkim władze lokalne i regionalne jako poziom najbliższy obywatelom muszą podjąć działania w dziedzinie kształcenia, dalszego szkolenia i kwalifikacji z myślą o wydatnej poprawie –zarówno wśród obywateli, jak i podmiotów gospodarczych – postrzegania i zrozumienia powiązań między zrównoważonymi i niezrównoważonymi wzorcami konsumpcji, unikaniem odpadów, zachowaniem zasobów i środowiskiem, a także odpowiedzialnością producenta, projektowaniem i reklamą produktów. Zaleca szersze uwzględnianie tych aspektów w programach kształcenia i kampaniach informacyjnych.

⁽⁵⁾ CdR 4083/2014; rezolucja Parlamentu Europejskiego 2014/2208(INI).

26. Sugeruje, by poprzez odpowiednie oznaczenia zwiększyć przejrzystość całościowego wpływu produktów na środowisko, korzystając przy tym z doświadczeń w zastosowaniu istniejących oznaczeń. Przy czym oznaczenia powinny być proste i zrozumiałe, a zawarte na etykiecie informacje przejrzyste i możliwe do zweryfikowania.

27. Za dobre podejście uważa tu ślad środowiskowy produktu, niemniej zwraca uwagę, że trzeba poczynić jeszcze znaczne wysiłki w celu rozwinięcia metodologii w tym zakresie. Oznaczenie śladu środowiskowego produktu może przeciwdziałać wielości etykiet i związanemu z tym brakowi przejrzystości jedynie pod warunkiem że będzie miało ogólnie wiążący charakter. W tym celu producenci powinni mieć możliwość, przy zachowaniu konkurencyjności i proporcjonalności, łatwo się nim posługiwać, bez utraty użyteczności w zakresie informacji i możliwości kontroli. Do tego celu może posłużyć utworzenie europejskiej marki, która umożliwiłaby uzyskanie przejrzystej i dobrej reputacji, otwierając drzwi dla gospodarki o obiegu zamkniętym. Niezbędne są zarówno strategia marki i kampania informacyjna, jak i plan wdrażania takiej strategii, obejmujący na przykład programy poprawy i kampanie reklamowe na skalę europejską.

28. Apeluje do Komisji i państw członkowskich, by w ramach zmiany struktury systemów podatkowych w średniej perspektywie nałożyły wyższe podatki na surowce pierwotne i niższe podatki na nadające się do ponownego użycia wtórne surowce, materiały i komponenty, tak aby stworzyć zachętę do znacznie większego wykorzystywania surowców, materiałów i komponentów już raz wprowadzonych do obiegu zamiast nowych surowców pierwotnych. Należałoby być może dokonać przeglądu dyrektywy VAT, tak aby nie stała ona na przeszkodzie stosowaniu do tych celów różnych stawek VAT. Ponadto Komisja i państwa członkowskie, we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi, powinny na inne sposoby silniej wspierać stosowanie surowców wtórnych, materiałów wtórnych i komponentów wtórnych, również z wykorzystaniem innych właściwych instrumentów gospodarczych.

29. Odnotowuje, że zielone zamówienia publiczne mogą stanowić ważny impuls dla gospodarki o obiegu zamkniętym ze względu na ich duży udział w PKB. Komitet podkreśla przy tym, że samorzady terytorialne mają duży udział w ogólnounijnej wartości zamówień, dlatego też przypada im główna rola w zielonych zamówieniach publicznych. W ten sposób powstają niezbędne zachęty do wzrostu zielonej gospodarki, a także uwalnia się olbrzymi potencjał zatrudnienia, dzięki czemu możliwa jest lepsza realizacja zielonego planu działania na rzecz MŚP, a także zielonej inicjatywy na rzecz zatrudnienia⁽⁶⁾.

30. Stwierdza, że nadal brakuje konkretnych przejawów wdrażania promowanych od wielu lat zielonych zamówień publicznych i z zadowoleniem przyjmuje wszelkie inicjatywy Komisji zmierzające do zapewnienia bardziej rygorystycznego wdrażania tej polityki. Podkreśla, że przy udzielaniu zamówień publicznych istotne jest, by uwzględniać nie tylko najniższą cenę, lecz też tzw. najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę. Oznacza to położenie większego nacisku na zakup rozwiązań, które charakteryzują się mniejszymi całkowitymi kosztami cyklu eksploatacji, oferują wysokie osiągnięcia technologiczne i są całościowo bardziej trwałe. Tego rodzaju praktyki powinny znaleźć się w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych, ponieważ w ten sposób można poprawić metody wprowadzania do obrotu surowców wtórnych.

31. Zauważa, że choć państwa członkowskie UE wdrożyły nowe unijne zasady udzielania zamówień publicznych⁽⁷⁾, istnieją dalsze możliwości w zakresie zrównoważonego, konkurencyjnego, stymulującego innowacyjność i przejrzystego udzielania zamówień, takie jak np. bardziej inteligentne regulacje i szersze stosowanie procedur elektronicznych. Uważa, że wśród przedsiębiorców (zwłaszcza MŚP) należy zwiększyć świadomość na temat nowych możliwości wynikających ze znowelizowanych przepisów UE dotyczących zamówień publicznych.

32. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do przedłożenia wytycznych i propozycji służących propagowaniu stosowania zielonych zamówień publicznych. Podręcznik „Ekologiczne zakupy! Podręcznik dotyczący ekologicznych zamówień publicznych”, opracowany przez Komisję, jest właściwym pierwszym krokiem w tym kierunku. Jednocześnie Komitet wzywa do zawarcia w tym podręczniku listy odpowiednich dla zielonych zamówień publicznych surowców i materiałów wtórnych oraz produktów, które wytwarzane są z zastosowaniem takich surowców i materiałów, a także do regularnej aktualizacji tejże listy.

33. W odniesieniu do przyszłych zmian ram prawnych UE, które weszły w życie w 2016 r., apeluje o obowiązkowe uwzględnianie zielonych zamówień publicznych podczas udzielania zamówień, jeśli wykraczają one poza wartości progowe ogólnounijnych zaproszeń do składania ofert oraz w przypadku projektów wspieranych ze środków publicznych. W każdym razie zielone zamówienia publiczne należy wprowadzić w ramach wszystkich unijnych programów wsparcia, tak aby projekty takie mogły posłużyć za przykład i zachętę dla stosowania zielonych zamówień publicznych.

⁽⁶⁾ COM(2014) 440 final, COM(2014) 446 final.

⁽⁷⁾ Dyrektywy 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE.

34. W związku z tym, w celu zagwarantowania spójności prawodawstwa UE i w powiązaniu ze sformułowanym wyżej zaleceniem, proponuje przegląd dyrektywy w sprawie zielonych zamówień publicznych (2014/24/UE), tak aby zamówienia publiczne promowały zrównoważone i zasobooszczędne produkty i rozwiązania, a decyzja o ich niestosowaniu musiała zostać uzasadniona. Zaleca ponadto stosowanie systemu monitorowania, poprzez który – uwzględniając cały łańcuch wartości – oceniano by i porównywano koszty konwencjonalnych procedur zamówień publicznych opartych jedynie na cenie, wydajności i zysku w perspektywie krótkoterminowej z kosztami zielonych zamówień publicznych. Zaleca ponadto opracowanie systemów ogłaszania zamówień, tak aby w razie potrzeby zapewnić porównywalne dane odnoszące się do różnych projektów i dotyczących ich kryteriów.

Unieszkodliwianie odpadów

35. Popiera Komisję w jej wysiłkach na rzecz zacieśnienia współpracy z państwami członkowskimi w celu lepszego wdrażania unijnych przepisów dotyczących odpadów i podkreśla, że zasadnicza rola przypada tu władzom lokalnym i regionalnym. Zwraca się do Komisji o zadbanie, by państwa członkowskie włączyły samorządy terytorialne w opracowywaniu niezbędnych środków technicznych i fiskalnych oraz w wymianę najlepszych praktyk.

36. Powtarza swój apel do Komisji i państw członkowskich, by wprowadziły wysokiej jakości recykling zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach, a jednocześnie przyspieszyły wdrażanie instrumentów gospodarczych, takich jak np. zasada „zanieczyszczający płaci”, podatki od składowania oraz systemy opłat za wytwarzanie odpadów⁽⁸⁾.

37. Kładzie szczególny nacisk na fakt, że mając na uwadze różnice między regionami i państwami członkowskimi UE odnośnie do osiągnięcia celów ustanowionych w obowiązującym prawodawstwie dotyczącym gospodarki odpadami, bardzo duże znaczenie ma zachęcanie do współpracy i rozpowszechnianie dobrych praktyk w tym obszarze, by wesprzeć w osiągnięciu nadrzędnych celów słabiej rozwinięte regiony i państwa członkowskie, w szczególności regiony o niskiej gęstości zaludnienia, regiony wyspiarskie i regiony najbardziej oddalone, borykające się z dużą presją demograficzną, a także regiony położone daleko od zakładów przetwarzania odpadów, gdyż praktycznie niemożliwe jest dla nich osiągnięcie celu „zero odpadów”.

38. Podkreśla potrzebę większego zaangażowania konsumentów we wszystkie działania związane z unieszkodliwianiem odpadów. W tym celu organy lokalne i regionalne odpowiedzialne za przetwarzanie komunalnych odpadów stałych powinny podawać w sposób przejrzysty do wiadomości publicznej informacje dotyczące procesów przetwarzania i monitorowania recyklingu wszystkich materiałów, aby zaangażować większą liczbę konsumentów w odpowiednie usuwanie lub recykling tych odpadów.

39. Zaznacza, że równe warunki działania w ramach wdrażania przepisów dotyczących unieszkodliwiania odpadów stanowią istotny czynnik konkurencyjności MŚP na europejskim rynku wewnętrznym.

40. Z zadowoleniem przyjmuje plany Komisji zajęcia się rolą odzysku energii w polityce energetycznej i klimatycznej. Podkreśla, że u podstaw tych działań musi leżeć myślenie w kategoriach cyklu życia, jak i ustalona na szczeblu UE hierarchia postępowania z odpadami w celu maksymalnego ograniczenia ilości odpadów. Model gospodarki o obiegu zamkniętym o dużym odsetku ponownego wykorzystania i recyklingu nie może stracić na skuteczności na rzecz pozyskiwania energii⁽⁹⁾.

41. Zwraca uwagę, że w przypadku odpadów, których nie można uniknąć ani poddać recyklingowi, wskazana jest obróbka w wysokosprawnych instalacjach termicznych (przetwarzanie odpadów w energię), zwłaszcza gdy następuje jednocześnie wykorzystanie energii. Należy przy tym unikać nadmiernego rozbudowania infrastruktury usuwania lub spalania odpadów.

42. Zdecydowanie popiera zamiar Komisji Europejskiej dotyczący usprawnienia egzekwowania przepisów zmienionego rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, a tym samym przeciwdziałania nielegalnemu eksportowi odpadów konsumpcyjnych i przemieszczaniu odpadów do niespełniających norm zakładów przetwarzania w UE lub poza jej granicami. Komisja Europejska powinna ściśle angażować właściwe władze lokalne i regionalne w swoje działania i promować rozwój elektronicznej wymiany danych dotyczących przemieszczania odpadów oraz opracować wytyczne w sprawie odpowiedniego planowania inspekcji, który to wymóg został wprowadzony w drodze ostatnich zmian dyrektywy.

Wzmocnienie rynku surowców wtórnych

43. Zasadniczo jest zdania, że to branże korzystające z surowców powinny wytyczać standardy jakości, gdyż jedynie producenci wiedzą, jakie właściwości muszą posiadać surowce i materiały niezbędne dla ich produktów. Podkreśla przy tym, że decydujące znaczenie powinno mieć nie pochodzenie, lecz jakość produktu.

⁽⁸⁾ CDR 4083/2014.

⁽⁹⁾ CDR 3751-2013.

44. Sądzi, że na Komisji spoczywa odpowiedzialność za wskazanie i wyeliminowanie obecnych przeszkód prawnych utrudniających lub uniemożliwiających stosowanie surowców wtórnych, jeśli nie stoją temu na przeszkodzie aspekty związane z bezpieczeństwem (np. substancje zanieczyszczające, choroby zwierząt, higiena).

45. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący ustalenia punktów wspólnych między przepisami dotyczącymi chemikaliów, produktów i odpadów, i jest zdania, że powinno to nastąpić jak najszybciej. Podkreśla w tym kontekście, że dla sprawnego funkcjonowania gospodarki o obiegu zamkniętym niezbędne jest zarówno zastąpienie niebezpiecznych i toksycznych substancji bezpiecznymi alternatywami, które już są dostępne lub są opracowywane, jak również identyfikowalność niebezpiecznych chemikaliów w łańcuchu wartości i przepływach materii.

Priorytetowe obszary

46. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja skoncentrowała się na tworzywach sztucznych i wskazuje na swoją opinię dotyczącą zielonej księgi w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku⁽¹⁰⁾. Zaznacza, że należy wprowadzić zasady w zakresie stosowania tworzyw sztucznych w określonych sektorach, aby ułatwić odzyskiwanie tych produktów bądź zmniejszyć ich zastosowanie. Tworzywa sztuczne zawierające substancje szkodliwe dla zdrowia lub dla środowiska nie powinny być ponownie wykorzystane ani poddawane recyklingowi, jeśli szkodliwych substancji nie można usunąć poprzez obróbkę i usunąć z obiegu materiałów. Tworzywa sztuczne zawierające substancje szkodliwe powinny wówczas być wycofywane z obiegu np. poprzez spalanie. Komisja powinna to uwzględnić podczas przygotowywania przepisów i wartości docelowych. Powinna ponadto zadbać o to, by produkcja pierwotna stała się jak najszybciej wolna od substancji szkodliwych dla środowiska i zdrowia.

47. Zwraca uwagę, że wiele nowych połączeń materiałów może mieć pozytywny wpływ na środowisko naturalne (na przykład izolacja, mniejsza masa itd.), ale z drugiej strony może stawiać nowe wyzwania podczas cyklu ich eksploatacji w odniesieniu do ponownego ich wykorzystania, recyklingu lub usunięcia.

48. Krytycznie odnosi się do faktu, że w planie działania nie skonkretyzowano ważnych kwestii dotyczących zaśmiecania i wyciekania szkodliwych substancji z tworzyw sztucznych. Wzywa Komisję, by w zapowiedzianej na 2017 r. strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym poświęciła wystarczającą uwagę tym zagadnieniom i wytyczyła jasne cele z myślą o rozwiązaniu problemów.

49. Zaleca Komisji i państwom członkowskim promowanie inicjatyw opartych na mechanizmach rynkowych, mających na celu szersze wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu poprzez stworzenie dla przedsiębiorstw zachęt podatkowych i gospodarczych do stosowania modeli biznesu opartych na gospodarce o obiegu zamkniętym, a także dla konsumentów – do zakupu produktów i usług ją wspierających.

50. Uważa ograniczanie marnotrawstwa żywności za istotny aspekt gospodarki o obiegu zamkniętym zarówno z ekonomicznego i ekologicznego, jak i etycznego punktu widzenia. Wskazuje w tym kontekście na swoją opinię w ramach pakietu legislacyjnego na ten temat oraz na opinię z inicjatywy własnej w sprawie odpadów spożywczych⁽¹¹⁾.

51. Nie sądzi, że środki na rzecz ograniczania marnotrawstwa żywności w łańcuchu wartości leżą wyłącznie w gestii państw członkowskich, samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw. Ze względu na spójność z innymi obszarami polityki (np. przepisami w zakresie higieny i ochrony konsumentów, normami handlowymi, dotacjami rolnymi) wspomagająca rola przypada tu również Komisji Europejskiej i innym instytucjom UE.

52. Jest zdania, że zwłaszcza w sektorze budowlanym, ze względu na ogromne znaczenie i coraz bardziej złożony charakter powstających tam odpadów, niezbędna jest całościowa perspektywa. W przypadku wyrobów budowlanych ekoprojekt musi uwzględniać cały cykl życia i dlatego należy go stosować w większym stopniu dla tej grupy produktów. Niewątpliwie we wspólnym interesie leży zwiększenie zasobooszczędności w sektorze budowlanym UE, niemniej różne podejścia stosowane przez poszczególne państwa w sektorze publicznym i prywatnym skutkują złożonością środowiska pracy, co jest odczuwalne przez wszystkie zainteresowane strony. Brak wspólnych celów, wskaźników i danych oraz brak wzajemnego uznawania różnych podejść może szybko zniwelować postępy poczynione do tej pory i prowadzić do zakłóceń na rynku wewnętrznym w zakresie planowania, projektowania, budownictwa i produkcji.

⁽¹⁰⁾ CDR 3751-2013.

⁽¹¹⁾ CDR 6646/2015.

53. Uważa, że stosując zasady gospodarki o obiegu zamkniętym w sektorze nieruchomości i w branży budowlanej, należy projektować „warstwowo”, odpowiednio dobierać materiały i komponenty i budować z uwzględnieniem procesu demontażu i adaptacji już na wczesnych etapach tego procesu. W związku z tym należy zaangażować przemysł, aby na nowo uznać odpady za cenne zasoby, a budynki traktować jako „banki” materiałów dla przyszłych pokoleń. Konieczne jest w tym celu tworzenie konstrukcji materialnych i komponentów, które mogą być całkowicie lub częściowo rozkładane lub rozmontowywane, aby móc ponownie użyć części składowych, odzyskać materiały i odtworzyć całe budynki w innym miejscu.

54. Zwraca uwagę na regionalne znaczenie gospodarki o obiegu zamkniętym w dziedzinie odpadów budowlanych, gdyż odpady te ze względu na swoje rozmiary i wagę nie nadają się z ekonomicznego punktu widzenia do dalszego transportu i w związku z tym pozostają przede wszystkim w regionach produkcji.

55. Uważa branżę budowlaną za ważny obszar działalności administracji publicznej na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Administracja publiczna jest nie tylko właścicielem budynków publicznych, ale spoczywa też na niej odpowiedzialność za tworzenie i utrzymanie infrastruktury. Powinna zatem odgrywać wiodącą rolę w zapewnieniu szerokiego dostępu do rynku innowacyjnym i przyjaznym dla środowiska procedurom i produktom, takim jak na przykład kruszywa wtórne pozyskiwane z odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz wykorzystywane podczas budowy dróg i innych obiektów⁽¹²⁾.

56. Podkreśla, że zwłaszcza samorządy terytorialne odgrywają ważną rolę w przyznawaniu pozwoleń na budowę i rozbiórkę, i że podczas wprowadzania gospodarki o obiegu zamkniętym w tym sektorze powinny one otrzymać wsparcie w postaci wytycznych ze strony UE.

57. Powtarza, że z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych ważne jest opracowanie wskaźników oceny efektywności środowiskowej budynku przez cały cykl życia. Stanowi to również warunek rozwoju ogólnych celów i norm ochrony klimatu w sektorze budowlanym. Władze samorządowe powinny uczestniczyć w opracowywaniu tych wskaźników⁽¹³⁾.

58. Odnotowuje brak nawiązania w planie działania do farmaceutyki i nanomateriałów jako odpadów lub pozostałości w środowisku. Kwestie te trzeba rozważyć w najbliższym czasie w odpowiednich strategiach.

Innowacje, inwestycje i inne środki horyzontalne

59. Wyraża zadowolenie, że Komisja zobowiązuje się w planie działania wspierać państwa członkowskie i ich samorządy, za pomocą ukierunkowanych środków, we wzmacnianiu działań z myślą o budowaniu gospodarki o obiegu zamkniętym, a także udostępnia im środki z różnych instrumentów finansowych UE, takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, EFIS, LIFE, Horyzont 2020 czy Cosme, by mogły rozwijać projekty w tej dziedzinie. Podkreśla konieczność zwiększenia synergii między różnymi funduszami i programami oraz uproszczenia ich stosowania. Apeluje o przyjęcie podejścia opartego na punkcie kompleksowej obsługi.

60. Stwierdza w tym kontekście, że wspomniane instrumenty finansowe często nie są dostosowane do potrzeb regionów i władz samorządowych, i apeluje o ich ukierunkowanie na potrzeby oraz możliwości finansowe i administracyjne tych organów. Konieczne jest dostosowanie środków i narzędzi do realiów lokalnych charakteryzujących poszczególne regiony Europy, a w szczególności uwzględnienie gęstości zaludnienia i rozproszenia na terytorium.

61. Zwraca uwagę, że programy operacyjne europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zostały ustalone jeszcze przed przygotowaniem planu działania i dlatego niemożliwe było takie zaprojektowanie środków inwestycyjnych niezbędnych dla gospodarki o obiegu zamkniętym, które by umożliwiło realizację również mniejszych projektów z zakresu zapobiegania powstawaniu odpadów, rozbudowywania sieci ponownego wykorzystania, naprawy i konsumpcji współdzielonej, testowania nowych procedur sortowania i przetwarzania odpadów bądź budowania zdolności MŚP czy podnoszenia świadomości społeczeństwa.

62. Apeluje więc do Komisji o lepsze uwzględnienie tych kwestii w kolejnym okresie programowania oraz o nadanie, w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, gospodarce o obiegu zamkniętym równie dużej wagi, jaką cieszy się zagadnienie zmiany klimatu.

⁽¹²⁾ Zob. dokument roboczy służb Komisji „EU GPP Criteria for Office Building Design, Construction and Management” z 20 maja 2016 r., SWD(2016) 180 final.

⁽¹³⁾ CDR 4084/2014.

63. Wzywa Komisję Europejską, by w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym wspierała w większym stopniu także tzw. technologie przełomowe — które mogą w niektórych przypadkach całkowicie zmienić lub nawet wyprzeć całe segmenty rynku — tak aby zapewnić jeszcze lepsze wykorzystanie wiedzy.

Monitorowanie i zarządzanie

64. Zachęca Komisję Europejską do przedstawiania Komitetowi Regionów regularnych sprawozdań z postępów w realizacji planu działania, do regularnego omawiania z Komitetem Regionów osiągniętych postępów i do rozważenia możliwości zwrócenia się do Komitetu Regionów o opracowanie opinii perspektywicznych, tak aby mógł on wnieść swój wkład już w fazie przygotowywania polityki.

Bruksela, dnia 12 października 2016 r.

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

Markku MARKKULA
