

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie możliwości zasobooszczędności w sektorze budowlanym

(COM(2014) 445 final),

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program »zero odpadów« dla Europy”

(COM(2014) 398 final)

oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

(COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD))

(2015/C 230/14)

Sprawozdawca: An LE NOUAIL MARLIÈRE

W dniach 14 lipca, 28 lipca i 20 października 2014 r. Komisja, Parlament Europejski oraz Rada, działając na podstawie art. 43 ust. 2 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie możliwości zasobooszczędności w sektorze budowlanym

COM(2014) 445 final,

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program »zero odpadów« dla Europy”

COM(2014) 398 final

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 listopada 2014 r.

Na 503. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2014 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 3 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje oba komunikaty i pakiet zmian do dyrektyw w sprawie odpadów. Popiera wysiłki podejmowane z myślą o tym, aby uświadomić przedsiębiorstwom i konsumentom, że konieczne są stopniowa rezygnacja z obecnego linearnego modelu gospodarczego opartego na zasadzie „wydobyć-wyprodukować-zużyć-wyrzucić” i przyspieszenie przechodzenia do modelu gospodarki o obiegu zamkniętym, która jest z definicji regeneracyjna i zmierza do wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych w celu ograniczenia zużycia zasobów naturalnych do minimum.

1.2. Komitet popiera cel, by określić sprzyjające tej transformacji ramy polityki, które obejmowałyby cały cykl życia produktów: dostawy surowców, ekoprojekt, sprzedaż detaliczną, modele biznesowe i wzorce konsumpcji, ponowne użycie i ponowną produkcję, jak również wykorzystanie odpadów jako zasobu.

1.3. Komitet wyraża jednak ubolewanie, że konkretne propozycje przedstawione przez Komisję znaną się skupiają na strategiach politycznych i prawodawstwie w zakresie odpadów, natomiast brakuje podobnych konkretnych propozycji dotyczących wcześniejszego etapu, tj. propozycji, które zmierzałyby do ulepszenia całego cyklu życia produktów. EKES oczekuje, że Komisja przedstawi zarówno plan działania na rzecz takich środków, z jasno określonym harmonogramem, procedurą i budżetem, jak i propozycje w kwestii wykorzystywania innowacyjnych instrumentów finansowania, takich jak obligacje ekologiczne.

1.4. Komitet wnosi, by Komisja powiązała te ramy polityki sprzyjające gospodarce o obiegu zamkniętym z innymi europejskimi strategiami przemysłowymi, takimi jak polityka w zakresie energii i klimatu oraz polityka przemysłowa, z uwzględnieniem celu UE dotyczącego reindustrializacji. EKES popiera uzupełnienie głównych celów strategii „Europa 2020” o cel dotyczący efektywnego gospodarowania zasobami, jak to zostało zasugerowane przez Europejską Platformę Efektywnego Gospodarowania Zasobami i uwzględnione w komunikacie „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym”.

1.5. Mimo że Komisja wzięła pod uwagę ogólne korzyści pod względem zatrudnienia, a także przewidziała w pakiecie na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym inicjatywę w zakresie zielonego zatrudnienia, Komitet wyraża ubolewanie, że nie skorzystano ze sposobności, aby gruntowniej zbadać skutki, zagrożenia i korzyści dotyczące zatrudnienia. Nie rozważono zwłaszcza możliwości zatrudnienia związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów, ponownym użyciem i ponownym wytwarzaniem. Z drugiej strony, należałoby zwrócić większą uwagę na kwestię zapewnienia godnych warunków pracy zainteresowanym pracownikom i podniesienia norm bezpieczeństwa i higieny pracy, które tych osób dotyczą.

1.6. Komisja Europejska w proponowanych przez siebie ramach polityki powinna przewidzieć sprawiedliwy podział tych wysiłków na rzecz zwiększania świadomości i zmiany zachowań pomiędzy zainteresowane strony. Należy bowiem zachować właściwą równowagę między planowaniem przyszłości, osiąganiem postępu naukowego, wprowadzaniem nowatorskich zastosowań, gwarantowaniem konkurencyjności Europy i ochroną wspólnego interesu.

1.7. Chodzi o to, by wzbudzić poczucie odpowiedzialności wśród konsumentów i producentów. Konsumentów trzeba informować, aby mogli dokonywać zakupów w sposób odpowiedzialny; identyfikowalność musi być optymalna; producenci powinni ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje.

1.8. Proponowane przez Komisję stopniowe wprowadzenie zakazu składowania odpadów podlegających recyklingowi oraz wyższe wartości docelowe w zakresie recyklingu odpadów to podstawowe warunki transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i należy te cele zrealizować. Komisja powinna także starać się zdobyć poparcie opinii publicznej, dbając o wiarygodność swoich celów – zarówno o ich akceptowalność i jakość, jak i o ich proporcjonalny charakter.

1.9. Komitet wita także z zadowoleniem przewidziane przez Komisję środki na rzecz usprawnienia wdrażania przepisów UE dotyczących odpadów, zwłaszcza poprzez wprowadzenie lepszych narzędzi monitorowania i zarządzania. Aby zwiększyć wskaźnik recyklingu odpadów komunalnych w UE z obecnych 42 % do 50 % w 2020 r. i 70 % w roku 2030, trzeba będzie nie tylko zagwarantować, by niektóre kraje dołożyły więcej starań, lecz także wdrożyć zaawansowane rozwiązania w zakresie gospodarki odpadami. Należy również przedsięwziąć odpowiednie kroki, aby poprawić jakość produktów początkowych i ich składników oraz jakość całego procesu recyklingu.

1.10. Komitet zwraca uwagę, że w propozycjach Komisji nie zastosowano – określonej w dyrektywie ramowej dotyczącej odpadów – hierarchii postępowania z odpadami, zgodnie z którą pierwszorzędne znaczenie przyznaje się zapobieganiu powstawaniu odpadów, a w dalszej kolejności szereguje się przygotowanie odpadów do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku (odzysk energii) i wreszcie unieszkodliwienie. Brakuje szczegółowej analizy opcji dotyczącej wartości docelowych i innych środków w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, nie licząc niewiążącej wartości docelowej w dziedzinie ograniczenia odpadów żywnościowych. W każdym razie dla dobra środowiska należy docelowo uzyskać kontrolę nad całkowitą ilością zużywanych materiałów i odpadów końcowych i tę ilość zmniejszyć.

1.11. Podobnie jak w wypadku ponownego wykorzystywania (na poziomie produktu), wielokrotny recykling (na poziomie materiałów) zapewnia oszczędności pod względem zużycia surowców pierwotnych i energii oraz ogranicza emisje gazów cieplarnianych. Aktualna zmiana pakietu dyrektyw dotyczących odpadów jest wyjątkową okazją do przyjęcia zasady wielokrotnego recyklingu w odniesieniu do materiałów trwałych.

1.12. Gospodarki o obiegu zamkniętym nie należy oceniać tylko miarą produkowanych odpadów, powinna ona bowiem także pociągać za sobą ochronę zasobów materialnych i ludzkich w całym łańcuchu wartości i zmierzać do wyeliminowania wszelkich procesów niebezpiecznych dla środowiska i człowieka.

1.13. Komitet zaleca uzupełnienie omawianego pakietu dotyczącego polityki o środki, które będą konkretnie wspierały przygotowanie zużytych produktów do ponownego wykorzystania. Komisja, proponując wartości docelowe dotyczące recyklingu, stawia na tej samej płaszczyźnie działania z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i działania recyklingu, przez co nie respektuje hierarchii postępowania z odpadami. Należy przyznać pierwszeństwo krótkim obiegom. Dzięki ponownemu użyciu produktów, przygotowaniu ich do ponownego wykorzystania i dzięki ponownemu wytwarzaniu można najlepiej wykorzystać wartość tkwiącą w produktach i stworzyć większe możliwości zatrzymywania łańcuchów wartości w UE, wspierania rozwoju terytorialnego oraz tworzenia miejsc pracy.

1.14. W tej perspektywie Unia Europejska powinna też zachęcać wszystkie państwa członkowskie, by zadbały o stopniowe przekształcenie swoich planów w zakresie odpadów w plany terytorialne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, skoncentrowane na środkach na rzecz oszczędnego gospodarowania zasobami materialnymi i zachowania dobrostanu człowieka.

1.15. Komitet zaleca też poszerzenie podejścia sektorowego w celu wspierania gospodarki o obiegu zamkniętym.

2. Wprowadzenie

2.1. W dniu 2 lipca 2014 r. Komisja opublikowała pięć propozycji⁽¹⁾ obejmujących:

- a) komunikat „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „Zero odpadów dla Europy” (COM(2014) 398 final);
- b) wniosek dotyczący nowej dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (COM(2014) 397);
- c) komunikat „Możliwości zasobooszczędności w sektorze budowlanym” (COM(2014) 445 final);
a także dwa następujące dokumenty, w sprawie których EKES wypowie się w odrębnej opinii⁽²⁾:
- d) Plan działań ekologicznych dla MŚP (COM(2014) 440 final);
- e) komunikat „Inicjatywa w zakresie zielonego zatrudnienia: pełne wykorzystanie potencjału zielonej gospodarki pod względem tworzenia miejsc pracy” (COM(2014) 446 final).

Komisja zapowiedziała również publikację w późniejszym terminie komunikatu w sprawie zrównoważonej żywności.

3. Uwagi ogólne

3.1. W jaki sposób zapewnić dobra i usługi, ograniczając jednocześnie zużycie i marnotrawienie surowców i nieodnawialnych źródeł energii? Można odnotować pewną prawidłowość: rozwój przemysłowy w XX wieku charakteryzował się systematycznym spadkiem kosztów wydobywania i wykorzystywania mineralnych i energetycznych zasobów naturalnych, głównie ze względu na stopniowe zwiększanie się produktywności.

3.2. Na początku XXI w. ten linearny model nie tylko traci na znaczeniu, lecz może ostatecznie okazać się nie do utrzymania, zważywszy na wyczerpywanie się zasobów naszej planety. Przekroczyliśmy już poziomy alarmowe. Za późno na wyobrażanie sobie zmiany paradygmatu gospodarczego. Zostaliśmy przyparci do muru i musimy pilnie tej zmiany dokonać.

3.3. Wydobycie, produkcja, konsumpcja, wyrzucanie, recykling: potrzebujemy dogłębnych zmian, aby zapewnić w długiej perspektywie samowystarczalność narodów oraz ich rozwój społeczny i zrównoważony.

3.4. Obecnie niemal wszystkie społeczeństwa ludzkie kierują się w swoich działaniach modelem drapieżnego rozwoju – modelem który, by tak rzec, trochę wymknął się spod kontroli. Ignorują one przy tym społeczności, które są najbardziej narażone na wykorzystanie i nadmierną eksploatację zasobów, na niespodziewane skutki zmiany klimatu i zanieczyszczeń oraz na ryzyko dotyczące przyszłości kolejnych pokoleń.

3.5. Chodzi o to, by każdy mógł zakwestionować ten model, który stracił wiarygodność w związku ze światowym kryzysem finansowym, gospodarczym, społecznym, politycznym, energetycznym, ekologicznym i środowiskowym.

⁽¹⁾ Zob. <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁽²⁾ Zob. s. 99 aktualnego Dz.U.

3.6. Mając na celu zmianę sposobów produkcji i konsumpcji, Komisja Europejska – poprzez swoją wizję gospodarki o obiegu zamkniętym – otwiera perspektywy, które dotyczą całego społeczeństwa, lecz które wciąż trzeba dopiero urzeczywistnić.

4. Uwagi na temat dokumentu COM(2014) 398 final

4.1. W komunikacie „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym” wyjaśniono ogólną koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym i opisano związane z nią korzyści pod względem rozwoju gospodarczego i zatrudnienia.

4.2. **Ogólne cele** komunikatu są jasne i trzeba dokonać postępów w ich realizacji: nasz model produkcji i konsumpcji wymaga zasadniczej zmiany; musimy zmniejszyć nasze zużycie zasobów i materiałów, a w konsekwencji zwiększyć ich racjonalne zużycie.

4.3. Pytanie polega tylko na tym, jak cele te osiągnąć i jak wpisują się one w całościowe i wyczerpujące ramy polityki. Brakami i niedoskonałościami rynku można i należy się zająć na różne sposoby: poprzez zachęty ze strony rynku (sygnały cenowe i podatkowe), uregulowania prawne (ustalenie wiążących celów, a zarazem pozostawienie podmiotom swobody wyboru środków ich realizacji), narzucone podmiotom standardy.

4.4. **Całościowe ramy polityki** oznaczają też, że wszystkie warunki: gospodarcze, społeczne, dotyczące zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa – zostaną spełnione.

4.5. Komisja w dokumencie stwierdza, że jej celem jest określić ramy polityczne sprzyjające projektowaniu i innowacjom podpierającym taką gospodarkę, odblokowaniu inwestycji oraz mobilizacji przedsiębiorstw i konsumentów.

4.6. Stworzyć ramy sprzyjające gospodarce o obiegu zamkniętym

4.6.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ideę stworzenia, we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, „ram sprzyjających gospodarce o obiegu zamkniętym”. Ramy te powinny umożliwić opracowanie nowego modelu gospodarczego, który stopniowo zastąpi dominujący obecnie model linearnego wzrostu gospodarczego. Transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga przyjęcia całościowego podejścia, które obejmowałoby pełny cykl życia produktów: dostawy surowców, ekoprojekt, sprzedaż detaliczną, modele biznesowe i wzorce konsumpcji, ponowne użycie, ponowną produkcję, odzysk odpadów i ich unieszkodliwianie. W komunikacie Komisji zasadniczo zastosowano takie całościowe podejście. W praktyce wszakże nie zostało ono właściwie wyważone, ponieważ konkretne propozycje dotyczące polityki ograniczają się głównie do sektora odpadów. Komisja zapowiada jedynie, że w przyszłości opracowane zostaną ramy polityki sprzyjające gospodarce o obiegu zamkniętym⁽³⁾, lecz nie podaje żadnych jasnych informacji na temat harmonogramu ani procedury. Oczekujemy, że Komisja bezzwłocznie przedstawi jednoznaczną i przejrzystą propozycję w kwestii tych prac.

4.6.2. Koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym opiera się na analizie wykorzystywania zasobów opartej na całym cyklu życia. Przekłada się na konkretne działania na rzecz recyklingu, a także substytucji niektórych zasobów, trwałości produktów i ich ponownego wykorzystania, ograniczenia marnotrawstwa w całym łańcuchu (w tym u źródła), ekoprojektu towarów i usług, nowych modeli biznesowych itd. Chodzi tu zwłaszcza o wprowadzenie nowych form zarządzania, obejmujących wszystkie podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Komitet wnosi, by Komisja opracowała szczegółową strategię polityczną dotyczącą transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Oczekuje również, że Komisja użyje mniej ogólnikowego języka w swoich propozycjach politycznych w sprawie wspierania ekoprojektu, innowacji oraz stymulowania inwestycji i że przedstawi jasne propozycje, włączając w to informacje na temat budżetu, jaki zostanie przeznaczony na wspieranie działań na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, oraz na temat wykorzystywania innowacyjnych instrumentów finansowania, takich jak obligacje ekologiczne. Komisja powinna zatem kontynuować swoje prace, aby:

- a) lepiej wyjaśnić powiązania między tymi nowymi ramami działań a innymi europejskimi strategiami politycznymi, zwłaszcza polityką reindustrializacji (surowce, innowacje, zdrowie i bezpieczeństwo pracowników, transport itd.) oraz polityką w zakresie energii i klimatu;
- b) określić – w zmienionej strategii „Europa 2020” – wartości docelowe dotyczące efektywnego gospodarowania zasobami, biorąc pod uwagę sugestie zgłoszone przez Europejską Platformę Efektywnego Gospodarowania Zasobami;

⁽³⁾ COM(2014) 398 final, s. 3.

- c) precyzyjniej określić środki, jakie należy przedsięwziąć w celu dokonania rzeczywistej zmiany sposobów produkcji i konsumpcji – zmiany, która objęłaby niezbędne ograniczenie zużycia niektórych zasobów u źródła (ze względu na ich niedobór lub toksyczność), transformację w kierunku społeczeństwa nastawionego mniej na gromadzenie dóbr materialnych, a bardziej na współdziałanie, a także poprawę dobrostanu pracowników i wszystkich obywateli.

4.6.3. W tym kontekście EKES przypomina swoją opinię z kwietnia 2012 r. w sprawie propagowania zrównoważonej produkcji i konsumpcji w Unii Europejskiej, w której zalecił „opracowanie wspólnej, odnowionej wizji modelu gospodarczego wspólnie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”⁽⁴⁾.

4.7. Określenie zakresu

4.7.1. Komisja Europejska, przedstawiając swoje podejście do rozwijania gospodarki o obiegu zamkniętym, nie wskazuje, jak należy tworzyć tę gospodarkę na poziomie lokalnym i regionalnym. EKES w istocie jest zdania, że opracowując jakąkolwiek strategię na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, należy przyjąć perspektywę hierarchii terytorialnej, sięgającą od władz lokalnych poprzez poziom regionalny, krajowy i europejski, aż do poziomu globalnego, a przy tym trzeba przyznać pierwszeństwo krótkiemu obiegowi i krótkim łańcuchom dostaw, ilekroć i gdziekolwiek to tylko możliwe.

4.7.2. Potencjalne korzyści społeczno-gospodarcze gospodarki o obiegu zamkniętym mogą bowiem pojawiać się najpierw na poziomie ściśle lokalnym (zrównoważone dzielnice mieszkaniowe, zielone miasta), potem na poziomie regionów (Unii Europejskiej), by następnie rozszerzyć się na poziom krajowy i międzynarodowy.

4.7.3. W tę perspektywę terytorialności wpisuje się walka z międzynarodowym dumpingiem społecznym i środowiskowym, a zatem możliwość relokalizacji na skalę lokalną znacznej części gospodarki. Do optymalizacji gospodarowania odpadami konieczne są w szczególności wielorakie inicjatywy podejmowane przez decydentów lokalnych i regionalnych, takie jak organizacja selektywnej zbiórki, utworzenie składowisk odpadów i zakładów segregacji, sieci naprawy, ponownej sprzedaży i ponownego wykorzystania itd. Jest rzeczą oczywistą, że aby zapewnić właściwe gospodarowanie bioodpadami, należy sprzyjać krótkim obiegom, także z uwagi na tworzenie miejsc pracy.

4.7.4. W związku z tym Unia Europejska powinna zachęcać państwa członkowskie, by zadbały o stopniowe przekształcenie swoich planów w zakresie odpadów w plany terytorialne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.8. Mieć kontrolę nad skutkami społeczno-gospodarczymi

4.8.1. O ile Komisja w swoim pakiecie środków stwarza liczne powiązania między środowiskiem (gospodarka odpadami) a gospodarką (zielone zatrudnienie, plan działania na rzecz MŚP), o tyle nie ujmuje w nim w sposób systematyczny:

- możliwości zatrudnienia związanych z różnymi fazami stosowania hierarchii gospodarki odpadami, zwłaszcza z zapobieganiem powstawaniu odpadów i przygotowaniem odpadów do ponownego użycia,
- możliwości zatrudnienia idących w parze z różnymi innowacyjnymi działaniami, które może zapoczątkować gospodarka o obiegu zamkniętym (ekoprojekt, symbioza przemysłowa, gospodarka funkcjonalności i współużytkownia itd.),
- skutków, jakie dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników mogą mieć różne rodzaje działalności gospodarczej potencjalnie związane z rozwojem gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.9. Uzupełnić podejście sektorowe

4.9.1. EKES pragnąłby, aby w nowej strategii na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym położono większy nacisk na kształtowanie sektorowego podejścia w zakresie odpadów oraz aby przewidziano działania sektorowe również poza branżą zrównoważonego budownictwa.

4.9.2. Jego zdaniem podejście sektorowe należałoby jeszcze uzupełnić o propozycje dotyczące nie tylko zrównoważonej żywności i zrównoważonego budownictwa, lecz także innych sektorów, jak np. przemysł wytwórczy.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 6.

5. Zalecenia dotyczące dokumentu COM(2014) 397 final

5.1. Wniosek ustawodawczy wymagający poszerzenia

5.1.1. EKES popiera ogólny kierunek proponowanych zmian:

- zwiększenie współczynnika recyklingu odpadów komunalnych i opakowaniowych oraz ograniczenie składowania niektórych odpadów,
- wprowadzenie systemu wczesnego ostrzegania w celu monitorowania zgodności z celami w zakresie recyklingu,
- wprowadzenie minimalnych warunków działalności na potrzeby rozszerzonej odpowiedzialności producenta; ujednolicenie definicji,
- optymalizacja obowiązków sprawozdawczych.

5.1.2. Wydaje się jednak, że w ocenie skutków zbyt pochopnie odrzucono niektóre dodatkowe opcje, takie jak ustalenie konkretnych wartości docelowych w zakresie zapobiegania wytwarzaniu odpadów i ponownego wykorzystania czy też programy obowiązkowego odbioru starych przedmiotów czy urządzeń w wypadku niektórych produktów. W propozycjach Komisji nie zastosowano – określonej w dyrektywie ramowej dotyczącej odpadów⁽⁵⁾ – hierarchii postępowania z odpadami, zgodnie z którą pierwszorzędne znaczenie przyznaje się zapobieganiu powstawaniu odpadów, a w dalszej kolejności szereguje się przygotowanie odpadów do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku i wreszcie unieszkodliwienie.

5.1.3. Artykuł 9 lit. c) dyrektywy ramowej dotyczącej odpadów nakłada na Komisję obowiązek przekazywania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania, któremu w odpowiednich wypadkach powinny towarzyszyć propozycje środków koniecznych do określenia celów na 2020 r. w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz w zakresie oddzielenia wytwarzania odpadów od wzrostu gospodarczego, a także do określenia wskaźników zapobiegania powstawaniu odpadów. Ponieważ zapobieganie powstawaniu odpadów stanowi integralną część gospodarki o obiegu zamkniętym, byłoby wskazane, aby sprawozdanie to przedstawiano wraz z „pakietem środków na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym”. W ocenie skutków towarzyszącej obecnemu zestawowi środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym stwierdza się, że odrzucono pomysł ustalenia ogólnej wartości docelowej w zakresie zapobiegania wytwarzaniu odpadów, aczkolwiek nie przeprowadza się gruntownej analizy na ten temat.

5.1.4. Nie wydaje się też, aby w wystarczającym stopniu zagwarantowane zostało **ekoprojektowanie produktów i usług**. Można by je zapewnić poprzez:

- specjalne klauzule włączane do **zamówień publicznych**,
- wymogi, zgodnie z którymi pewne produkty należałoby faworyzować względem innych,
- wymogi dotyczące zawierania w produktach określonego odsetka materiałów pochodzących z recyklingu,
- zachęty ekonomiczne na rzecz produktów nadających się do ponownego wykorzystania, jeśli nie nawet produktów nadających się do recyklingu (takie jak obniżone stawki podatku VAT),
- itd.

5.1.5. Zdaniem EKES-u należałoby opracować specjalną strategię w sprawie **celowego skracania cyklu życia produktów**, obejmującą różne działania mające charakter techniczny, handlowy, normatywny, edukacyjny i informacyjny⁽⁶⁾.

5.2. Wartości docelowe, które wymagają uzupełnienia

5.2.1. Wartości docelowe w odniesieniu do zapobiegania powstawaniu odpadów są praktycznie niezbędne do właściwego stosowania hierarchii postępowania z odpadami, jak to już podkreśliły Parlament Europejski i Komitet Regionów i jak wskazano w audycie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W istocie Komisja powinna być w stanie określić takie wartości docelowe na podstawie krajowych programów zapobiegania przekazanych przez państwa członkowskie.

5.2.2. Na staranne zbadanie zasługuje zaproponowany przez Komitet Regionów cel polegający na zmniejszeniu ilości odpadów komunalnych o 10 %⁽⁷⁾. Opierając się na rozmaitych krajowych i regionalnych doświadczeniach z ustalaniem limitu dla odpadów z gospodarstw domowych, należałoby też rozważyć określenie takiego pułapu na szczeblu europejskim (rzędu 200–300 kg na mieszkańca na rok).

⁽⁵⁾ Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

⁽⁷⁾ Zob. <http://cor.europa.eu/en/news/regional/Pages/cities-and-regions-eu-waste.aspx>

5.2.3. Odpady komunalne (art. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów) należy zdefiniować ściśle jako odpady z gospodarstw domowych i definicją tą nie należy obejmować odpadów handlowych i przemysłowych ani odpadów zbieranych w ramach systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W ten sposób zagwarantuje się jasny podział ról i odpowiedzialności.

5.2.4. Odpady handlowe i przemysłowe należy zdefiniować jako odpady nieuznawane za odpady pochodzące z gospodarstw domowych, tak aby określić odrębny cel w zakresie recyklingu.

5.2.5. Wypełniania wyrobisk nie należy definiować jako procesu, który zawsze jest procesem odzysku. Technologia ta powinna zostać zakazana w odniesieniu do odpadów niebezpiecznych, a jej zastosowanie powinno się ograniczać do odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów).

5.2.6. Propozycja Komisji, by ustalić wartość docelową dotyczącą zapobiegania powstawaniu odpadów, ograniczonego jednak tylko do redukcji odpadów żywnościowych, powinna uwzględniać wartość docelową w zakresie **zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych** lub też być powiązana z taką wartością.

5.2.7. Komitet zaleca uzupełnienie omawianego pakietu dotyczącego polityki o środki, które będą konkretnie wspierały przygotowanie zużytych produktów do ponownego wykorzystania. Komisja, proponując wartości docelowe dotyczące recyklingu, stawia na tej samej płaszczyźnie działania z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia i działania recyklingu, przez co nie respektuje hierarchii postępowania z odpadami. Odnawianie produktów lub ich części nie tylko w znacznym stopniu umożliwia efektywniejsze wykorzystywanie produktów i materiałów, lecz także niesie z sobą istotne możliwości tworzenia miejsc pracy na poziomie lokalnym i regionalnym. Ponadto działań z zakresu przygotowania odpadów do ponownego użycia (opakowań, sprzętu elektrycznego i elektronicznego, czy nawet innych produktów, jak zabawki i wkładki dla niemowląt) nie powinno się stawiać na jednej płaszczyźnie z działaniami recyklingu – w przypadku tych pierwszych należałoby określić osobną wartość docelową, np. 5 %.

5.2.8. Wniosek ustawodawczy przewiduje, by do 2030 r. recykling/ponowne użycie odpadów komunalnych osiągnęły co najmniej 70 %, a odpadów opakowaniowych – 80 % oraz by wprowadzić do 2025 r. zakaz składowania odpadów nadających się do recyklingu i zmniejszyć do 2025 r. odpady żywnościowe o 30 %. Cele te są niezbędne i należy je poprzeć.

5.2.9. Te wartości docelowe powinny stać się nieodłączną częścią modelu biznesowego podmiotów gospodarczych – zwłaszcza tych z sektora opakowań i handlu – które same muszą znaleźć najlepszy sposób na ich osiągnięcie. Niemniej trzeba zagwarantować, że owa niezbędna transformacja będzie się dokonywać z poszanowaniem innych, równie ważnych zasad i kryteriów. Przedmiotem poważnego zaniepokojenia są warunki pracy i normy higieny i bezpieczeństwa dotyczące zainteresowanych pracowników. Szczególne narażenie występuje w sektorach opakowań i gospodarowania odpadami, a to ze względu na najczęściej tutaj spotykane ciężki charakter pracy, niepewne warunki zatrudnienia oraz zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa. Należy zagwarantować, że osiągnięciu tych ambitnych wartości docelowych nie będzie towarzyszyć pogorszenie warunków pracy, a wręcz przeciwnie – ich poprawa⁽⁸⁾.

5.2.10. **Należy przewidzieć odpowiednie ramy finansowe na rzecz władz lokalnych:** te warunki ekonomiczne powinny umożliwić samorządom lokalnym realizację wytyczonych celów dzięki dostępowi do niezbędnych funduszy. Jeśli narzuci się samorządom surowe reguły w dziedzinie zadłużenia, wszelkie dodatkowe potrzeby inwestycyjne – np. w zakresie gospodarki odpadami – nieuchronnie spowodują ograniczenie wydatków związanych z innymi podstawowymi rodzajami działalności. Ramy polityki muszą prowadzić do zapewnienia **odpowiednich warunków finansowych**, w razie potrzeby za pomocą konkretnych źródeł finansowania, takich jak fundusze strukturalne UE i środki przeznaczone na strategię „Europa 2020”.

5.2.11. W kwestii redukcji odpadów żywnościowych trzeba zadbać o to, by nie umniejszać znaczenia bezpieczeństwa żywnościowego oraz aby przestrzegać standardów ochrony konsumentów. W związku z tym należałoby współpracować z **organizacjami ochrony konsumentów i organizacjami działającymi na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego** oraz zasięgać ich opinii.

5.2.12. Odpady żywnościowe składają się z surowców organicznych, które powinny być w jak najszerszym zakresie albo przetwarzane, albo ponownie wprowadzane do produkcji rolnej w niezmiennym stanie. Niektóre rodzaje odpadów żywnościowych ze względu na swoje właściwości nadają się szczególnie dobrze do ponownego wykorzystania jako pasza dla zwierząt albo w celu poprawy żyzności gleby. Obecnie taką możliwość wyklucza szereg restrykcyjnych przepisów. Dlatego też EKES zaleca, by Komisja zbadała, czy ograniczenia te są celowe.

⁽⁸⁾ Szczegółowe uwagi na temat gospodarki odpadami – zob. nr 9/2014 „HesaMag”, czasopisma Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych (ETUI): <http://www.etui.org/en/Topics/Health-Safety/HesaMag>

6. Uwagi na temat dokumentu COM(2014) 445 final

6.1. Komunikat w sprawie możliwości zasobooszczędności w sektorze budowlanym ma na celu zmniejszenie wpływu tego sektora na środowisko w całym cyklu życia budynków. Proponuje się w nim szereg wskaźników pozwalających ocenić efektywność środowiskową budynków, tak aby projektanci, producenci, przedsiębiorcy, władze i użytkownicy mogli dokonywać wyborów zgodnych z kryteriami zrównoważonego rozwoju. W istocie byłoby sprawą zasadniczej wagi, by mieć do dyspozycji przejrzysty system wskaźników, zwłaszcza **standaryzowane statystyki** oraz zestaw porównywalnych i łatwych do zastosowania wskaźników.

6.2. Pakiet środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym powinien obejmować odpowiednie środki ukierunkowane na popyt (*pull measures*), co umożliwiłoby stworzenie samowystarczalnego rynku surowców wtórnych (np. produktów zawierających minimalny odsetek materiałów pochodzących z recyklingu). Musimy stworzyć sytuację, w której odpady będą przedmiotem obrotu handlowego jako surowce o dobrej płynności rynkowej, mające odpowiednią cenę ekonomiczną, społeczną i środowiskową. Byłoby to najlepszą zachętą do zbierania odpadów.

6.3. Wyzwania związane z kwalifikacją produktów – zapobieganie ryzyku szkód seryjnych

6.3.1. Zapobieganie szkodom seryjnym to kwestia o dużym znaczeniu dla ubezpieczycieli; wada przedmiotu użytkowanego w kilkudziesięciu tysiącach egzemplarzy może bowiem pociągnąć za sobą, bezpośrednio i pośrednio, koszty napraw w wysokości kilkudziesięciu, czy nawet kilkuset milionów euro. Przykładowo niektóre szkody seryjne odnotowane w ostatnim dwudziestolecu były wynikiem niekompatybilności chemicznej między różnymi składnikami wyrobu budowlanego.

6.3.2. Taka szkoda seryjna zwykle jest wynikiem reakcji, która rozwija się w czasie wskutek działania parametrów zewnętrznych, takich jak wilgotność czy temperatura. Niektóre z tych szkód mogą też wiązać się z produktami importowanymi, których pewne właściwości nie zostały prawidłowo zgłoszone na samym początku.

6.3.3. Wykorzystywanie materiałów pochodzących z recyklingu do produkcji materiałów budowlanych samo w sobie nie stanowi żadnej przeszkody. Konieczna jest wszakże dokładna znajomość charakterystyki fizyczno-chemicznej materiału poddawanego recyklingowi, aby zapobiec zaistnieniu jakiegokolwiek ryzyka niekompatybilności w momencie ponownego użycia. Trudność polega na właściwym opisie i kwalifikacji materiału poddawanego recyklingowi oraz na upewnieniu się co do jednorodności partii produktów przeznaczonych do ponownego użycia.

6.3.4. Zmiana pakietu dyrektyw dotyczących odpadów jest wyjątkową okazją do przyjęcia zasady wielokrotnego recyklingu w celu stymulowania efektywnego gospodarowania zasobami. Wielokrotny recykling występuje wówczas, gdy w procesie recyklingu materiały nie ulegają degradacji strukturalnej, tzn. odnosi się to do materiałów trwałych, które można wielokrotnie wykorzystywać do zasilania gospodarki o obiegu zamkniętym, dzięki czemu nie marnuje się materiałów funkcjonalnych ani nie trafiają one bezpowrotnie do spalarni czy na wysypiska. Ze względu na tę cechę materiały trwałe są aktywami, które na zawsze pozostają do dyspozycji społeczeństwa.

6.3.5. Wprowadzenie identyfikowalności materiałów budowlanych w czasie ich pierwszego cyklu życia pozwoliłoby na łatwiejsze sprawowanie kontroli nad ich ponownym wykorzystaniem. Należałoby opracować zestaw reguł kwalifikowania materiałów w zależności od ich przyszłych zastosowań, zwracając szczególną uwagę na wysoką biodegradowalność oraz wprowadzając normy jakości.

6.4. Komisja powinna rozważyć wprowadzenie wiążących przepisów i kar, które miałyby na celu uniknięcie potencjalnego dumpingu polegającego na nielegalnym wywozie z UE materiałów, które stały się niepożądane.

Bruksela, 10 grudnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE