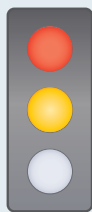


PRZEDMIOT DYREKTYWY: Komisja przedstawia propozycje zmian na rzecz bardziej efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych. Zmiany mają być wprowadzone do 2020 r.

STRONY ZAANGAŻOWANE: konsumenci i przedsiębiorstwa



- ZA:**
- Zniesienie dotacji mających szkodliwe skutki dla środowiska naturalnego może zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów
- PRZECIW:**
- Ogólne rozporządzenie mające zaowocować wyższą efektywnością gospodarowania zasobami stwarza ryzyko przeregulowania – nie każdy sposób wykorzystywania zasobów naturalnych oznacza szkodę dla środowiska.
 - Wyznaczenie prawnie obowiązujących celów w zakresie efektywności energetycznej, rodem z gospodarki planowej, utrudni oszczędzanie zasobów w sposób ekonomicznie efektywny.
 - Rozszerzenie Dyrektywy Ekoprojektowej na produkty nie związane z energią zakłóci procesy produkcyjne w innych sektorach – nie stwierdziwszy nawet uprzednio, czy w każdym konkretnym przypadku wykorzystanie zasobów jest faktycznie szkodliwe dla środowiska.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 20 września 2011 r.: **Plan działań na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów.** Sygnatura COM(2011) 571.

Treść

› Tło i cele

- Zdaniem Komisji, rozwojowi gospodarcemu UE zagraża rosnące zużycie energii i nieefektywne korzystanie z zasobów (np. rzadkich surowców, energii, wody, powietrza i kopaliny), które stają się coraz rzadsze i droższe.
- Efektywne wykorzystanie zasobów „w ramach ich maksymalnej zrównoważonej wydajności” („efektywność wykorzystania zasobów”) ma do roku 2050 „zrestrukturyzować” system gospodarczy UE w taki sposób by:
 - zwiększyło się tempo wzrostu gospodarczego i konkurencyjność, co pozwoli na wyższy standard życia,
 - zasoby zostały zachowane, a środowisko ucierpiało w znacznie mniejszym stopniu.
- Plan działań stanowi polityczne ramy, określające główne cele (milestones) do roku 2020 oraz wskazujące kroki konieczne do podjęcia, by w 2020 r. tym wyzwaniom sprostać.
- W celu zmierzenia postępów w podnoszeniu efektywności wykorzystania zasobów i wskazania celów:
 - wprowadzony zostanie tymczasowy wskaźnik podstawowy „wydajności zasobów”, który wyrażać będzie stosunek produktu narodowego brutto (GDP) do „krajowego zużycia materiałów”, liczony w euro na tonę, oraz
 - do końca 2013 r. opracowane zostaną wskaźniki uzupełniające, dotyczące m.in. uciążliwości dla środowiska.

› Zachowanie zasobów przy produkcji i konsumpcji

- Dyrektywa Ekoprojektowa (2009/125/EC) upoważnia Komisję do wprowadzenia przepisów dotyczących „produktów bardziej związanych z energią”, w celu wspierania projektów bardziej przyjaznych środowisku („ekoprojektowanie”).
- By poziom efektywności wykorzystania zasobów się zwiększył, musi się zmienić sposób postępowania obywateli, firm i podmiotów publicznych. Chodzi np. o kupowanie produktów zdalnych do odzysku lub korzystanie z leasingu.
- Do 2020 roku Komisja chciałaby osiągnąć następujące cele:
 - wprowadzić „minimalne normy w zakresie efektów działalności środowiskowej”, co oznaczać będzie zakaz stosowania produktów najmniej efektywnie wykorzystujących zasoby;
 - wprowadzić „sygnały cenowe” oraz spopularyzować informacje o wpływie na środowisko i efektywności wykorzystania zasobów przez produkty i usługi w trakcie całego cyklu ich życia („ślad ekologiczny”), tak by skłonić konsumentów do wybierania tych wersji produktu, które najbardziej efektywnie wykorzystują zasoby;
 - uniezależnić wzrost gospodarczy i koniunkturę od wykorzystania zasobów.
- By osiągnąć powyższe cele w roku 2020, Komisja wzywa do:
 - rozszerzenia zakresu obowiązywania Dyrektywy Ekoprojektowej na produkty nie związane z energią;
 - zaostreżenia wymogów dotyczących wykorzystania produktów i usług przyjaznych środowisku w zamówieniach publicznych;
 - stworzenia metody porównywania „śladów ekologicznych” produktów.

› Odpady jako zasoby

- Chociaż ogólna produkcja odpadów w UE utrzymuje się na stałym poziomie, niektórych rodzajów odpadów – np. budowlanych – przybywa.
- Średnio w UE odzyskowi poddawanych jest 40 proc. odpadów. W niektórych Krajach Członkowskich wskaźnik ten przekracza 80 proc.

Analiza z dnia 21 listopada 2011 r.

- Do roku 2020 Komisja zamierza osiągnąć następujące cele:
 - zmniejszyć ilość wytwarzanych odpadów w przeliczeniu na mieszkańca;
 - zarządzanie odpadami jako zasobami ma stać się „atrakcyjną ekonomicznie” alternatywą;
 - ilość odzyskiwanych odpadów ma się zwiększyć do tego stopnia, by praktycznie wyeliminować składowiska.
- By osiągnąć powyższe cele do roku 2020, Komisja wzywa w szczególności do:
 - wprowadzenia minimalnych współczynników materiałów poddawanych recyklingowi, oraz
 - zwiększenia popytu na materiały pochodzące z odzysku dzięki wprowadzeniu zachęt ekonomicznych.
- › **Badania i innowacje**
 - Innowacje powinny przyczynić się do wzrostu poziomu efektywności wykorzystania zasobów.
 - Komisja chciałaby osiągnąć do roku 2020 następujące cele:
 - „przełomy” technologiczne i innowacje powinny służyć lepszemu zarządzaniu zasobami, ich odzyskowi i ochronie ;
 - fundusze UE przeznaczone na naukę powinny być skupione na osiągnięciu kluczowych celów związanych z efektywnym wykorzystaniem zasobów oraz wspieraniu innowacyjnych rozwiązań (np. prac nad plastikami, ulegającymi biologicznemu rozkładowi);
 - powstać powinny podmioty partnerstwa publiczno-prywatnego do prowadzenia badań w poszczególnych krajach.
- › **Ceny i subsydia**
 - Biorąc pod uwagę olbrzymie znaczenie cen na rynku jako głównego kryterium decyzji o zakupie i inwestycjach, Komisja zwraca uwagę, że wiele cen:
 - jest zaburzonych wskutek stosowania subsydiów i ulg podatkowych;
 - niekoniecznie odzwierciedla rzeczywiste koszty korzystania z zasobów oraz ich wpływu na środowisko.
 - Subsytia mogą mieć niekorzystny wpływ na środowisko, jeśli prowadzą do nieefektywnego wykorzystania zasobów, wyższego poziomu emisji i większej ilości odpadów oraz utrudniają inwestycje w zielone technologie.
 - „Podatki ekologiczne” nałożone na działalność szkodliwą dla środowiska mogą pomóc w poprawie poziomu efektywności wykorzystania zasobów, jednak ich średni udział w ogólnych wpływach podatkowych w UE spada.
 - Do 2020 r. Komisja chce osiągnąć następujące cele:
 - zlikwidować subsytia mające szkodliwe skutki dla środowiska,
 - osiągnąć „znaczący” wzrost udziału podatków ekologicznych w dochodach publicznych UE .
 - By osiągnąć powyższe cele do roku 2020, Komisja wzywa w szczególności do:
 - zidentyfikowania subsydiów mających niekorzystny wpływ na środowisko i ustalenia terminów ich zlikwidowania;
 - stworzenia zachęt dla konsumentów i przedsiębiorstw do wybierania produktów i procesów produkcyjnych charakteryzujących się wyższym poziomem efektywności w wykorzystaniu zasobów.
 - przeniesienia ciężaru opodatkowania z pracy na skutki środowiskowe.
- › **Działania w odniesieniu do poszczególnych zasobów**
 - Komisja zwraca uwagę, że wiele zasobów naturalnych, takich jak powietrze, traktowanych jest jako „darmowe”, przez co są „nadmernie eksploatowane i zanieczyszczane”.
 - W UE od 20 do 40 proc. wody jest marnotrawione.
 - przewidywane koszty zanieczyszczenia powietrza w 2020 r. ocenia się na 537 mld euro.
 - decyzje o zagospodarowaniu terenu często podejmowane są bez jakiegokolwiek uprzedniej oceny oddziaływania na środowisko.
 - Komisja chce, by wartość ekonomiczna „kapitału naturalnego” była mierzona za pomocą wskaźników, tak by zachować „funkcje ekosystemów” w dłuższej perspektywie.
 - Pojęcie „kapitału naturalnego” oznacza wszelkie zasoby naturalne i ekosystemy, które są użyteczne dzięki „funkcjom ekosystemów” (np. oczyszczanie wody, odbywające się poprzez filtrację).
 - Do 2020 r. Komisja chce osiągnąć następujące cele:
 - kapitał naturalny i usługi ekosystemu mają być „odpowiednio wycenione i uwzględnione” .
 - powstrzymana ma zostać utrata biologicznej różnorodności (bioróżnorodności) w UE.
 - pobór wody ma nie przekraczać 20 proc. dostępnych odnawialnych zasobów wody.
 - przestrzegane mają być wszystkie standardy jakości powietrza.
 - kształtowanie polityki UE powinno brać pod uwagę jej wpływ na zagospodarowanie terenu.
 - By osiągnąć powyższe cele do roku 2020, Komisja wzywa w szczególności do:
 - odpowiedniego oszacowania funkcji ekosystemu;
 - sprawdzenia możliwości wprowadzenia „instrumentu finansowania” dla projektów chroniących bioróżnorodność oraz opłat za usługi ekosystemowe.
 - rozwijania „działań na rzecz efektywnego wykorzystywania wody”, np. opracowania wskazówek dotyczących ponownego wykorzystania wody, oraz
 - oceny jakości powietrza i standardów emisji zanieczyszczeń.
- › **Działania w odniesieniu do poszczególnych branż**
 - W krajach uprzemysłowionych żywność, utrzymanie mieszkań i branża transportowa odpowiedzialne są za ok. 75 proc. szkód dla środowiska.
 - W UE co roku marnuje się 90 mln ton żywności.
 - „Lepsze” technologie budowy oraz inny sposób użytkowania budynków w UE mogłyby zmniejszyć zużycie energii o 42 proc. [zob. COM(2007) 860], a wody o 30 proc. [zob. COM(2007) 414].

Analiza z dnia 21 listopada 2011 r.

- Do roku 2020 Komisja chciałaby osiągnąć następujące cele:
 - branża transportowa powinna wykorzystywać zasoby naturalne w optymalny sposób i mniej szkodzić środowisku.
 - coroczna średnia stopa redukcji ilości gazów cieplarnianych emitowanych przez transport wynosić ma 1 proc.
 - ilość wyrzucanej żywności powinna zmniejszyć się o połowę.
 - metody modernizacji i technologie budowy budynków powinny spełniać wysokie wymagania w zakresie „efektywności wykorzystywania zasobów”.
 - 70 proc. odpadów budowlanych i rozbiórkowych innych niż niebezpieczne ma podlegać recyklingowi.
- By osiągnąć powyższe cele do roku 2020, Komisja wzywa w szczególności do:
 - wdrożenia działań proponowanych w Białej Księdze w sprawie Transportu [COM(2011) 144], w szczególności internalizacji kosztów zewnętrznych [zob. COM(2008) 435], w celu zmniejszenia ilości gazów cieplarnianych emitowanych przez branżę transportową co roku o 1 proc.
 - zmniejszenia „marnotrawstwa” w branży spożywczej, oraz
 - stworzenia zachęt do budownictwa o wysokim poziomie efektywności wykorzystania zasobów.

Uwagi Komisji dotyczące zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

„Inicjatywa przewodnia na rzecz Europy efektywnie wykorzystującej zasoby” [COM(2011) 21], będąca częścią strategii „Europa 2020” [COM(2010)2020] wzywa do wyznaczenia średnio- i długoterminowych celów oraz zaplanowania działań na rzecz zwiększenia efektywności wykorzystywania zasobów. Inicjatywa przewodnia jest sukcesywnie uszczegółowiana, m.in. w postaci Strategii Energetycznej UE do roku 2020 [COM(2010) 639], Planu Działań na rzecz przejścia na gospodarkę niskoemisyjną [COM(2011) 112] oraz Białej Księgi w sprawie Transportu [COM(2011) 144]. Niniejszy plan działań na rzecz efektywności wykorzystania zasobów oparty jest na wszystkich tych inicjatywach i ma za zadanie je uzupełniać. UE wyznaczyła również szczegółowe cele w zakresie redukcji wielkości emisji gazów cieplarnianych, wzrostu efektywności energetycznej oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii – wszystkie one mają przyczynić się do ochrony zasobów naturalnych.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja generalna ds. środowiska
Procedura konsultacji: Nie zaplanowana

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

W kwestii „efektywności wykorzystania zasobów” Komisja zamierza przedstawić ogólne rozporządzenie na rzecz rozsądnego gospodarowania zasobami. Takie szerokie podejście może doprowadzić do przeregulowania – nie każdy sposób wykorzystywania zasobów wiąże się bowiem z wywieraniem negatywnego wpływu na strony trzecie (jak np. zanieczyszczenie środowiska). **Komisja powinna raczej skupić się na podjęciu niezbędnych kroków tylko w tych dziedzinach, w których wykorzystywanie zasobów powoduje szkody dla stron trzecich oraz gdy konsumenci lub przedsiębiorstwa nie mają wystarczających zachęt cenowych**, by je zmniejszyć.

Komisja nie powinna wprowadzać prawnie obowiązujących celów charakterystycznych dla gospodarki planowej, takich jak proponowany minimalny współczynnik materiałów poddawanych recyklingowi – spycha to bowiem na dalszy plan ekonomiczną efektywność działań na rzecz zmniejszenia tempa wykorzystania zasobów. W takiej sytuacji to nie gracze rynkowi będą decydowali, które działania na rzecz efektywności są korzystne, i to nie mechanizmy rynkowe będą wskazywać najtańsze sposoby zmniejszania tempa wykorzystania zasobów – robić to będą politycy.

Rozszerzenie **Dyrektywy Ekoprojektowej** na produkty nie związane z energią może – co do zasady – przyczynić się do tego, że niekorzystne dla środowiska aspekty działania tych produktów zostaną wzięte pod uwagę. Dyrektywa Ekoprojektowa będzie jednak znacząco ingerować w proces produkcji, niezależnie od tego, czy wykorzystanie zasobów w trakcie produkcji lub wykorzystywanie produktu rzeczywiście miało negatywny wpływ na środowisko. Dlatego też zakres obowiązywania Dyrektywy Ekoprojektowej **nie powinien być rozszerzany** na produkty, które nie mają związku z energią, **o ile Komisja nie zdecyduje się na zróżnicowanie swojego podejścia i wzięcie pod uwagę faktycznie wywoływanych szkód dla środowiska**.

Ceny najbardziej pożądaných surowców stają się tym wyższe, im mniejsze są ich zasoby. Dlatego też jest bardziej prawdopodobne, że do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów doprowadzą prywatne decyzje, a nie stworzone przez polityków zachęty do kupowania konkretnych produktów lub wykorzystywania konkretnych metod produkcji. Ceny bowiem zawierają już w sobie informację o niedoborach zasobów – dzięki temu przedsiębiorcy wybierając będą te procedury produkcji, a konsumenci te produkty, które zużywają mniej energii.

„Odpowiednie” oszacowanie kapitału naturalnego i funkcji ekosystemu może pomóc w zmniejszeniu szkód dla funkcji ekosystemu, a jednocześnie zachować funkcjonalność rynku. Dzięki temu uwzględnione zostaną „prawdziwe koszty” wykorzystywania ekosystemu – bez ograniczania wymogami i zakazami swobody działania graczy rynkowych. Precyzyjne określenie owych „rzeczywistych kosztów” nie jest jednak możliwe, co sprawia, że powstaje olbrzymia przestrzeń do samowolnych decyzji o charakterze politycznym. Co więcej, w UE już teraz istnieje wiele wymogów związanych z ochroną środowiska, odnoszących się do funkcji ekosystemu. By ustalić wspomniane „rzeczywiste koszty”, trzeba je znieść – inaczej użytkownicy i konsumenci będą ponosić koszty dwukrotnie. Tak długo, jak istnieć będą przepisy i zakazy, uwzględnianie „rzeczywistych kosztów” nie przyniesie odpowiednich efektów kontrolnych.

Analiza z dnia 21 listopada 2011 r.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Badania i innowacje mogą pomóc podnieść stopień efektywności wykorzystania zasobów. Finansowanie ze środków UE powinno być jednak ograniczone do badań podstawowych. W tej dziedzinie istnieją jedynie minimalne zachęty inwestycyjne dla prywatnych firm, tymczasem prywatne finansowanie jest zwykle niemożliwe ze względu na niepewne szanse na zastosowanie [wyników danych badań – przyp. tłum]. W przypadku nauk stosowanych oraz konkretnych projektów innowacyjnych zachęty proinwestycyjne istnieją, ponieważ w ich przypadku osiągnięcie korzyści wynikających z innowacji jest możliwe. Co więcej, rynek może taniej i bardziej efektywnie zidentyfikować te innowacje, na które popyt dopiero się pojawi. Komisja w ogóle nie odniosła się do tych problemów, jednak zapowiedź zdeterminowanych działań na rzecz osiągnięcia „przełomowych” innowacji nie pozostawia wątpliwości, że Komisja chce wykroczyć poza finansowanie badań podstawowych i wspierać również badania stosowane i konkretne innowacje. „Przełomowe” innowacje są jednak niemożliwe do zaplanowania, do trzymanie „deadlinów” – tym bardziej.

Planowane zniesienie subsydiów mających szkodliwy wpływ na środowisko to dobry pomysł – subsydia te przeszkadzają bowiem w realizacji głównego celu Komisji, czyli ochrony zasobów i wraz z nimi środowiska.

Wymóg zmniejszenia ilości gazów cieplarnianych emitowanych przez branżę transportową o 1 proc. rocznie zwiększa nieuzasadnione koszty ochrony klimatu, ponieważ redukcja zanieczyszczeń w innych branżach byłaby nieporównywalnie tańsza. Dlatego też Unia Europejska powinna ustalić ogólne cele w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych dla całej gospodarki i pozostawić mechanizmom rynkowym decyzję, w których sektorach redukcja ta mogłaby zostać osiągnięta najniższym możliwym kosztem. UE zresztą już teraz korzysta z instrumentu – w postaci Europejskiego systemu handlu limitami emisji (EU ETS) – dzięki któremu ustalone na szczeblu politycznym redukcje emisji mogą być osiągnięte w sposób efektywny. Do tej pory spośród różnych modeli transportu tylko elektryczne koleje oraz od 2012 r. transport lotniczy włączone są do systemu EU ETS. Komisja powinna rozszerzyć EU ETS tak, by obejmował wszystkie rodzaje transportu.

Wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia

Działania na rzecz zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów będą miały negatywny wpływ na rozwój i poziom zatrudnienia, ponieważ prowadzić będą do wzrostu cen surowców, a przez to do zwiększenia kosztów produkcji.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

W przypadku standardów dotyczących produkcji, wiele z proponowanych rozwiązań podniesie koszt wykorzystywania surowców wyłącznie w Unii Europejskiej, przez co spadnie atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji. Dotyczy to np. planów udzielania „przyjaznych środowisku” zamówień publicznych [COM(2008) 400]. Inne działania – związane z wprowadzeniem norm dotyczących produktów – dotyczyć będą wszystkich produktów sprzedawanych w UE, niezależnie od miejsca ich wyprodukowania, przez co nie będą miały wpływu na atrakcyjność inwestycyjną Europy. Dotyczy to również wymogów produktowych wynikających z Dyrektywy Ekoprojektowej.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE jest upoważniona do podejmowania działań związanych z ochroną środowiska, szczególnie gdy chodzi o działania na rzecz „ostrożnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych” (art. 191 (1) TFEU). Co więcej, wraz z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, od 1 grudnia 2009 r. UE ma bezpośrednie uprawnienia do promowania efektywności energetycznej i oszczędności energii (art. 194 (1) TFEU).

Pomocniczość

Obecnie trudna do oceny

Proporcjonalność

Obecnie trudna do oceny

Zgodność z prawem UE

Obecnie trudna do oceny

WNIOSKI

Komisja nie powinna proponować wprowadzenia ogólnych rozporządzeń związanych z efektywnością wykorzystania zasobów – zamiast tego powinna skupić się na tych dziedzinach, w których wykorzystanie zasobów powoduje szkody dla stron trzecich oraz gdy konsumenci lub firmy nie mają wystarczająco skutecznych zachęt do zmniejszania zużycia energii. Poza tym Komisja nie powinna wyznaczać prawnie obowiązujących celów w zakresie efektywności wykorzystania zasobów, charakterystycznych dla gospodarki planowej, ponieważ spycha to na dalszy plan kwestię ekonomicznej efektywności wysiłków na rzecz poszanowania zasobów. Zakres obowiązywania Dyrektywy Ekoprojektowej nie powinien być rozszerzany, ponieważ poważnie zakłóci to proces produkcyjny w sytuacji, gdy nie wiadomo nawet, czy wykorzystanie zasobów w trakcie produkcji jest szkodliwe dla środowiska. Planowane zniesienie szkodliwych dla środowiska subsydiów jest właściwe i konieczne, by chronić zasoby i całe środowisko.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl