



## STANOWISKO RZĄDU

### I. METRYKA DOKUMENTU

Tytuł
KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

Data otrzymania dokumentu przez Parlament RP	Data przyjęcia stanowiska przez Komitet do Spraw Europejskich
9 grudnia 2015 r.	12 stycznia 2016 r.

Sygnatura Komisji Europejskiej	COM(2015) 614
--------------------------------	---------------

Instytucja wiodąca
Ministerstwo Rozwoju

Instytucje współpracujące
Ministerstwo Środowiska Ministerstwo Energii Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Ministerstwo Zdrowia Urząd Zamówień Publicznych

### II. CEL DOKUMENTU

Celem dokumentu jest stworzenie instrumentów, które spowodują przejście w UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym (dalej: GOZ). Zmiana ta ma przyczynić się do stworzenia zrównoważonej, niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki, a przez to zapewnić Europie przewagę konkurencyjną wobec innych gospodarek światowych.

Zdaniem Komisji Europejskiej (dalej: KE), GOZ zwiększy konkurencyjność UE, chroniąc przedsiębiorstwa przed niedoborem zasobów i niestabilnością cen, dając nowe możliwości biznesowe i innowacyjne, wydajniejsze sposoby produkcji i konsumpcji. Przyczyni się do powstania miejsc pracy dla osób o różnych kwalifikacjach oraz stworzy możliwości dla integracji i spójności społecznej. Jednocześnie spowoduje oszczędności energii, wody i surowców mineralnych oraz pozwoli uniknąć nieodwracalnych szkód spowodowanych nadmiernym wykorzystywaniem zasobów.

### III. DOKUMENTY POWIĄZANE

Pakiet gospodarki o obiegu zamkniętym składa się z komunikatu oraz z propozycji zmian w niektórych dyrektywach dotyczących odpadów. To przede wszystkim z powyższymi propozycjami legislacyjnymi powiązany jest komunikat, do którego Stanowisko Rządu przedstawione jest w niniejszym dokumencie. Propozycje te obejmują zmiany w dyrektywie w sprawie odpadów, dyrektywie w sprawie składowania odpadów, dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz w dyrektywach w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, w sprawie baterii i akumulatorów oraz w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Ponadto, komunikat powiązany jest z wieloma dokumentami strategicznymi i sektorowymi z uwagi na jego zarówno charakter gospodarczy, jak i środowiskowy. Powiązania te dotyczą zatem szerokiego zakresu spraw związanych m.in. z rynkiem wewnętrznym, przemysłem, SMEs, ochroną konkurencji, ochroną konsumentów, tzw. *Better Regulation*, zamówieniami publicznymi, ochroną środowiska oraz kwestiami społecznymi. Biorąc to pod uwagę, komunikat bazuje na następujących dokumentach:

- Komunikacie KE *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* z 3.03.2010 r. (COM(2010) 20202) wraz z inicjatywą flagową „Zasobooszczędna Europa” COM(2011)21;
- Komunikacie KE *Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy* z 20.09.2011 r. (COM(2011) 571);
- *The Seventh Environment Action Programme* (decyzja nr 1386/2013/EU);
- Komunikacie KE „Green Action Plan for SMEs” COM (2014) 440;
- Komunikacie KE "For a European Industrial Renaissance", COM(2014)14;
- Raw Materials Initiative COM(2008)699 oraz COM(2011)25;
- European Innovation Partnership on Raw Materials COM(2012)082;
- Horizon 2020: The Framework Programme for Research and Innovation;
- Komunikacie KE *Resource Efficiency Opportunities in the Building Sector* z 1.07.2014 r. (COM(2014) 445);
- Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy (SCP/SIP) Action Plan, COM(2008)397;
- Komunikacie KE *Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe* (COM(2012) 60);
- Komunikacie KE „Green Employment Initiative: Tapping into the job creation potential of the green economy”, COM(2014) 446;
- Komunikacie KE *Setting up a European Retail Action Plan* z 31.01.2013 r. (COM(2013) 36);
- Komunikacie KE „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii”, COM(2014)15;
- Komunikacie KE „Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM(2015)80;
- Komunikacie KE „Handel z korzyścią dla wszystkich: w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej, COM(2015)497;
- European Innovation Partnership on Water COM(2012)216;
- European Innovation Partnership on Agricultural productivity and sustainability (COM(2012)79);
- Blueprint for Forest-based Industries SWD(2013)343;
- Consultative Communication on the sustainable use of phosphorus, COM (2013)517
- Eco-innovation Action Plan, COM(2011)899,;
- Single Market for Green Products 2013 and Product/Organisational Environmental Footprint pilot 2013 -2016;
- Komunikacie KE "Social Business Initiative (SBI) - Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation", COM(2011)682;
- A European Consumer Agenda, COM(2012)225;
- Zrewidowanej Wspólnej Polityce Rolnej;

- *Green Paper on a strategy on plastic waste in the environment*, COM(2013)123;
- dokumentach dotyczących tzw. *ecodesign* oraz ewaluacji przepisów o *energy labelling* (np. projekcie rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego ramy etykietowania efektywności energetycznej uchylającej dyrektywę 2010/30/UE, COM(2015)341).

#### **IV. STANOWISKO RZĄDU**

Wyczerpywanie zasobów, wzrost ich cen i rosnąca zależność od dostawców z krajów trzecich stanowi poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju UE oraz wyzwanie w kontekście ochrony środowiska. Z tego punktu widzenia realizacja pakietu dot. gospodarki o obiegu zamkniętym może w znacznym stopniu przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności unijnej gospodarki i pobudzić wzrost. Należy jednak podkreślić, że gospodarki krajów Unii Europejskiej różnią się od siebie i nie ma jednego modelu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Dlatego komunikat powinien w szczególności tworzyć ogólne ramy, które pozostawią niezbędną przestrzeń dla państw członkowskich, która pozwoli na wybranie przez nie najlepszych rozwiązań.

Rząd Polski z zainteresowaniem odnosi się do przedstawionego komunikatu. Za pozytywne należy uznać objęcie inicjatywą całego cyklu życia produktu od projektowania, do zagospodarowania odpadów, a w szczególności recyklingu. Niemniej jednak niektóre działania zawarte w komunikacie są rozwiązaniami o dużym stopniu ambicji, których wdrożenie może być utrudnione, w tym w szczególności biorąc pod uwagę specyfikę niektórych państw członkowskich.

Rząd Polski dostrzega cztery priorytetowe zagadnienia, które powinny przyczynić się do przejścia na GOZ.

- 1) innowacyjność, wzmocnienie współpracy pomiędzy przemysłem i sektorem nauki, a w efekcie wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w gospodarce,
- 2) stworzenie europejskiego rynku na surowce wtórne, na którym ułatwiony byłby ich przepływ,
- 3) zapewnienie wysokiej jakości surowców wtórnych, wynikającej ze zrównoważonej produkcji i konsumpcji,
- 4) rozwój sektora usług jako element niezbędny do budowy gospodarki o obiegu zamkniętym.

Co do zasady, opublikowany przez KE komunikat zawiera ogólne rozwiązania, które dotyczą przedstawionych powyżej zagadnień priorytetowych. Natomiast, każda szczegółowa propozycja musi być przeanalizowana i oceniona z punktu widzenia zarówno celów gospodarczych, społecznych, jak i środowiskowych. Rozwiązania mające na celu przejście na GOZ powinny ponadto uwzględniać specyfikę poszczególnych państw członkowskich i nie powodować zaburzenia konkurencyjności na unijnym rynku.

W komunikacie przedstawiono propozycje działań ujęte w sposób omówiony poniżej. Należy też dodać, że do komunikatu dołączony jest załącznik, w którym KE przedstawiła propozycję harmonogramu, według którego zamierza realizować wskazane w nim działania.

#### **Projektowanie produktu**

KE zwraca uwagę, że już etap projektowania produktu może przyczynić się do tego, że będzie on trwalszy lub łatwiejszy do naprawy, modernizacji czy regeneracji. Szczególną uwagę w kontekście projektowania poświęca się produktom elektrycznym i elektronicznym. KE proponuje nowe wymogi dotyczące ekoprojektowania, które dotyczyć będą trwałości, możliwości naprawy, ponownego

użycia oraz poddania recyklingowi, a także kwestie identyfikowalności niektórych materiałów lub substancji.

Polska pozytywnie odnosi się do idei rozszerzenia regulacji dot. ekoprojektowania na kwestie wychodzące poza samą efektywność energetyczną. Zasadne jest, aby produkty odznaczały się dłuższą żywotnością, a w momencie, kiedy staną się odpadami, jak najwięcej materiału można było poddać recyklingowi i przekazać ponownie do procesów produkcyjnych. Zapisy komunikatu w tym zakresie nie są jednolite, co powoduje wątpliwości czy proponowane rozwiązania dotyczące ekoprojektowania dotyczą wszystkich produktów czy tylko sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W sprzęcie elektrycznym i elektronicznym znajduje się o wiele więcej, niż w innych produktach, cennych surowców, takich jak np. pierwiastki ziem rzadkich. Ich odzysk ma szczególne znaczenie przy zwiększaniu konkurencyjności europejskiej gospodarki oraz w celu zapewnienia bezpieczeństwa surowcowego UE. Ponadto, niezwykle istotne są surowce wtórne pochodzące z innych produktów. Należy jednak podkreślić, że konkretne rozwiązania dotyczące ekoprojektowania wykraczającego poza efektywność energetyczną powinny być wprowadzane w oparciu o szczegółową analizę poszczególnych rodzajów produktów. Ponadto, istotne jest, aby wymagania dotyczące ekoprojektowania nie powodowały nierównego traktowania producentów z różnych państw członkowskich i były oparte tylko na takich elementach, na które producenci mają wpływ.

### **Procesy produkcyjne**

W zakresie procesu produkcyjnego, KE zamierza wskazać wytyczne dotyczące najlepszych praktyk, związane z gospodarowaniem odpadami i efektywnym zarządzaniem zasobami w sektorze przemysłowym (dokumenty referencyjne BREF), a także opracować wytyczne i promować najlepsze praktyki w zakresie odpadów wydobywczych.

Zdaniem Polski, dalsza inicjatywa mająca na celu opracowywanie dokumentów referencyjnych BREF jest działaniem pozytywnym, gdyż propaguje najlepsze praktyki w poszczególnych sektorach przemysłu. Zgodzić się należy ze stwierdzeniem KE zawartym w komunikacie, że każdy sektor przemysłu jest inny pod względem wykorzystania zasobów, wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi. Dlatego też wymaga specyficznych rozwiązań w celu jak najlepszej realizacji celów GOZ. Niemniej jednak, odniesienie się do konkretnych wytycznych możliwe będzie w oparciu o analizę każdego BREF-u lub projektu BREF-u, biorąc pod uwagę istotną rolę poszczególnych przemysłów w gospodarce polskiej oraz w ramach całej UE.

Za pozytywne należy ponadto uznać stwierdzenie KE zawarte w komunikacie o wspieraniu innowacyjnych procesów przemysłowych polegających na „łańcuchowej” symbiozie w wykorzystywaniu surowców, półproduktów i odpadów jednego przemysłu stosowanych przez inny sektor. Symbioza przemysłowa jest niezwykle korzystnym sposobem realizacji GOZ bezpośrednio w ramach współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami. Działania mające na celu przekazywanie odpadów lub produktów ubocznych z jednego sektora przemysłu, które są surowcem dla innego – przy odpowiednim otoczeniu regulacyjnym – mogą mieć wiele pozytywnych aspektów. W związku z tym, Rząd Polski z zainteresowaniem odnosi się do tej inicjatywy, której szczegóły powinny zostać ustalone po uzgodnieniu stanowisk wszystkich zainteresowanych stron. Kraje charakteryzujące się wyższym poziomem innowacyjności ich gospodarek odznaczają się większą efektywnością wykorzystania zasobów. Polityka oparta na przejściu na GOZ powinna zachęcać przedsiębiorców do poszukiwania nowych modeli biznesowych m.in. pozwalających na poprawę efektywności zasobowej, jednocześnie sprawiając, że takie podejście będzie rentowne w dłuższym okresie czasu. Aby było to możliwe, konieczne jest pozostawienie odpowiedniej swobody przedsiębiorcom w realizacji GOZ. Rozpoznanie zasobów krajowych, większe powiązanie badań oraz biznesu, dostosowane narzędzia finansowe oraz zmniejszające się przeszkody administracyjne (w tym prawne) mogą być istotnym impulsem dla przedsiębiorców. Godnym poparciem kierunkiem jest dalsza praca nad udoskonalaniem oraz szerszym wdrażaniem *Pilotażowego programu weryfikacji technologii środowiskowych (ETV) UE*. Jednym z kierunków dalszego rozwoju programu powinno być m.in. upowszechnienie informacji wśród przedsiębiorców o systemie i jego możliwościach, co wpłynęłoby na zainteresowanie nim i otwarcie

rynków światowych dla technologii środowiskowych posiadających Świadectwo Weryfikacji ETV. Dla dynamicznego rozwoju systemu ETV w Polsce w dalszej perspektywie należy rozważyć możliwości rozszerzenia instrumentów wspierających system weryfikacji.

### **Konsumpcja**

Promowanie GOZ wymaga zmian zachowań po stronie popytu szczególnie, że do 2030 roku przewiduje się, że w skali globalnej klasa średnia zwiększy się o dodatkowe 3 mld osób, co przełoży się na ogólnoswiatowy wzrost konsumpcji. Dodatkowym problemem jest rosnąca liczba ludności na świecie. Przy obecnym modelu konsumpcji przewiduje się zużycie zasobów na poziomie 140 mld ton w 2050 roku, co jest trzykrotnością obecnego zużycia surowców naturalnych. Zwiększy to presję na środowisko, dlatego tak ważnym jest zmiana obecnego modelu konsumpcji na bardziej zrównoważony.

Zgodnie z komunikatem, KE zamierza wprowadzić w szczególności wymagania dotyczące trwałości produktów, dostępności informacji w zakresie naprawy i części zamiennych, kwestie trwałości produktów, lepszego egzekwowania gwarancji, eliminowania fałszywych twierdzeń dotyczących wpływu na środowisko oraz konkretne rozwiązania dotyczące Zielonych Zamówień Publicznych.

Rząd Polski z dużym zainteresowaniem odnosi się do włączenia konsumpcji w realizację GOZ, w szczególności możliwość zbadania śladu środowiskowego produktu należy uznać za bardzo ważny element przyszłej transformacji w kierunku GOZ. Polska zgadza się z tezą, że nieufność konsumentów do stosowanych obecnie oznaczeń środowiskowych stanowi istotną barierę dla rozwoju produktów ekologicznych. Polska docenia działania podjęte przez Komisję Europejską w tej dziedzinie. Niemniej jednak umieszczenie informacji dotyczących śladu środowiskowego w części dotyczącej konsumpcji wydaje się sugerować, że KE rozważa wykorzystanie tego narzędzia do porównywania poszczególnych produktów pod względem środowiskowym.

W ramach prac na szczeblu UE nad jednolitą metodyką pomiaru efektywności środowiskowej zagadnieniem szczególnie ważnym jest właściwe przyjęcie założeń wstępnych. Analizy wrażliwości poszczególnych rozwiązań wskazują, że wyniki oceny mogą różnić się w skrajnych przypadkach nawet o kilkadziesiąt procent w zależności od sposobu obliczania poszczególnych kategorii oddziaływań produktu na środowisko. Wobec tego przyjęcie jednolitego, zunifikowanego sposobu obliczania śladu środowiskowego w celu jego komunikowania i porównywania poszczególnych produktów pod względem środowiskowym - w ocenie Polski – może wiązać się z realnym ryzykiem faworyzowania jednych producentów kosztem pozostałych. W takim przypadku istnieje groźba upowszechniania na rynku krzywdzących dla niektórych produktów informacji, a w konsekwencji pogorszenia pozycji konkurencyjnej niektórych producentów. W opinii Polski konieczne jest szczególne zwrócenie uwagi na ten aspekt w prowadzonych obecnie pracach.

Ponadto, Rząd Polski zwraca uwagę na sprzeczne z ideą GOZ praktyki marketingowe oraz – jak się wydaje – czasem także produkcyjne, dotyczące promowania coraz to nowszych modeli w celu zwiększenia sprzedaży (w przypadku produkcji może mieć to również związek z obniżaniem trwałości produktów, aby przyspieszyć cykl ich wymiany).

### **Gospodarowanie odpadami**

Jak było już wcześniej powiedziane, Rząd Polski z zadowoleniem odnosi się do rozszerzenia propozycji dotyczących GOZ na wszystkie etapy cyklu życia produktu. Niemniej jednak, należy podkreślić, że odpady wciąż pozostają jednym z najistotniejszych zagadnień w tym zakresie. Cały czas istnieje duży potencjał działań dotyczących odpadów, zarówno zapobiegania ich powstawaniu oraz przygotowania do ponownego użycia, jak również w odniesieniu do poszczególnych sposobów ich zagospodarowania, w tym w szczególności recyklingu. Stanowiska Rządu do poszczególnych propozycji legislacyjnych zawarte są w odrębnych dokumentach.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem zawartym w komunikacie, że konieczna jest poprawa w zakresie zbierania i sortowania odpadów. Słuszne jest także twierdzenie, że przeszkodami utrudniającymi osiągnięcie wyższych poziomów recyklingu mogą być bariery administracyjne, brak inwestycji w infrastrukturę selektywnego zbierania i recyklingu odpadów oraz niedostateczne wykorzystanie instrumentów ekonomicznych. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na potencjalną niespójność metodologiczną pakietu GOZ. Projekty legislacyjne dotyczące odpadów zawierają konkretne i niezwykle ambitne propozycje poziomów w zakresie przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu różnych frakcji odpadów. Jednocześnie, w komunikacie przedstawiono szereg rozwiązań, które na obecnym etapie określone są na dużym poziomie ogólności. Wydaje się, że realizacja projektów legislacyjnych dotyczących odpadów opierać się powinna również na instrumentach ogólnie nakreślonych w komunikacie. W związku z tym, Rząd Polski podtrzymując krytyczne stanowisko odnośnie niektórych celów zawartych w propozycjach dyrektyw dotyczących odpadów stwierdza, że wyjaśnienia i szczegółowej analizy wymaga powiązanie realizacji celów legislacyjnych z rozwiązaniami przewidzianymi w komunikacie. Zdaniem Polski, dopiero na podstawie analizy szczegółowych działań na każdym etapie cyklu życia produktu można będzie ocenić i określić realny poziom celów przewidzianych w propozycjach legislacyjnych.

Rząd Polski z zainteresowaniem odnosi się do przedstawionej w komunikacie kwestii energetycznego wykorzystania odpadów. Mówiąc o odpadach jako zasobach, należy podkreślić, że hierarchia sposobów postępowania z odpadami po recyklingu wymienia inne sposoby odzysku jeszcze przed unieszkodliwianiem odpadów. W związku z tym, uznając recykling za najbardziej pożądaną, po przygotowaniu do ponownego użycia, formę zagospodarowania odpadów już powstałych, należy stwierdzić, że nie zawsze jest on możliwy, a czasami bywa nieuzasadniony z powodów ekonomicznych lub środowiskowych. Rozwiązaniem jest wtedy odzysk energii, jako że część odpadów ma dużą wartość kaloryczną. Jako przykład można podać odzysk energii z tworzyw sztucznych, których niejednokrotnie zagospodarowanie w inny sposób wydaje się nieuzasadnione. W tym kontekście Polska uważa, że przy zachowaniu należytych proporcji oraz realizacji celów GOZ, odzysk energii z odpadów może w sposób istotny stać się stałym elementem energy-mix UE.

### **Od odpadów do zasobów**

Rząd Polski z dużym zainteresowaniem ocenia zawarte w komunikacie propozycje dotyczące stymulowania rynku surowców wtórnych i ponownego wykorzystania wody. Zgodzić się należy, że surowce wtórne wciąż stanowią niewielką część materiałów produkcyjnych wykorzystywanych w UE. Należy też podkreślić, że zwiększenie wykorzystania surowców wtórnych w gospodarce może mieć pozytywne efekty zarówno jeżeli chodzi o kwestie gospodarcze, jak i środowiskowe. Globalna konkurencja o zasoby, uzależnienie przemysłu i społeczeństwa od importu surowców, podatność na wysokie ceny, zmienność rynku i sytuacji politycznej w krajach dostarczających surowce to kwestie, które w przejściu na GOZ mają kluczowe znaczenie. Dla niektórych krajów kwestią priorytetową jest również gospodarowanie wodą, a technologie wodoszczędne mogą być wysoce konkurencyjnym towarem.

W komunikacie słusznie zwrócono uwagę, że jakość surowców wtórnych ma niezwykle znaczenie dla ich wykorzystania w procesach produkcyjnych. Z zainteresowaniem należy zatem podejść do propozycji opracowania przez KE ogólnounijnych norm jakości dla surowców wtórnych. Równolegle, należy jednak podkreślić duży potencjał rozwiązań dobrowolnych, takich jak porozumienia oraz społeczna odpowiedzialność biznesu.

Odnosząc się do kwestii stosowania nawozów mineralnych, należy podkreślić, że są to podstawowe środki produkcji współczesnego rolnictwa. Zdaniem Rządu RP, powinny zostać uwzględnione te rozwiązania, które dostarczą produktów zgodnych z wymaganiami stawianymi przed nawozami.

## **Obszary priorytetowe**

Rząd Polski z zainteresowaniem odnosi się do wskazania w komunikacie obszarów priorytetowych, na które KE chciałaby zwrócić szczególną uwagę.

Polska zgadza się, że zwiększenie recyklingu tworzyw sztucznych jest konieczne do przejścia na GOZ. Wykorzystanie tego surowca w UE stale rośnie, a niewielka część odpadów jest poddawana recyklingowi. Nie bez znaczenia jest tutaj szczególne oddziaływanie na środowisko odpadów tworzyw sztucznych, w tym na morza i oceany. Polska z zainteresowaniem odnosi się do idei stworzenia strategii dotyczącej tworzyw sztucznych. Zaznacza jednak, że jej treść musi realizować zarówno cele gospodarcze, jak i środowiskowe, być opracowana wspólnie z zainteresowanymi sektorami gospodarki i w swojej istocie nie dyskryminować przedsiębiorców z poszczególnych państw członkowskich. Istotne jest także, jaka byłaby relacja proponowanej strategii do obecnie obowiązujących oraz planowanych regulacji w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o odpady żywności, Rząd Polski dostrzega, że jest to istotne zagadnienie w realizacji GOZ i ograniczenia marnowania żywności, które łączy w sobie wiele etapów cyklu życia produktów, w tym w szczególności konsumpcję. Bezpośrednie oddziaływanie na konsumenta może zatem w tym kontekście mieć duże znaczenie. Zatem Polska z zainteresowaniem przyjmuje propozycję KE w tym zakresie, m.in. dotyczącą działań mających na celu poprawę stosowania systemu oznaczeń dat przez podmioty uczestniczące w łańcuchu żywnościowym. Niezwykle istotne jest także właściwe rozumienie przez konsumentów informacji dotyczącej przydatności do spożycia.

Rząd uważa, że kluczowe w obszarze odpadów spożywczych będzie także opracowanie wspólnych unijnych metod pomiaru ilości takich odpadów, które będą oparte na jednolitej definicji. Nakładanie na państwa członkowskie jakichkolwiek zobowiązań w zakresie redukcji marnowania żywności (niezależnie od przyjętych zobowiązań w ramach innych organizacji międzynarodowych, np. ONZ) wymaga uprzedniego wypracowania jednolitej na poziomie UE metody pomiarów skali tego zjawiska (w tym metod pomiaru odpadów spożywczych na każdym etapie łańcucha żywnościowego i definicji odpadów żywności), która będzie wdrożona w odpowiednich ramach czasowych.

Dla ograniczenia marnotrawienia żywności ważna będzie również wymiana doświadczeń o działaniach podejmowanych przez państwa członkowskie, dlatego Rząd z zainteresowaniem odnotowuje propozycję KE dotyczącą powołania specjalnej platformy poświęconej temu zjawisku.

KE zaznacza również w komunikacie swój priorytet dla surowców krytycznych. Polska popiera ten kierunek, zwracając uwagę, że surowce krytyczne – lub wspomniane wcześniej pierwiastki ziem rzadkich – stanowią bardzo ważny element zachowania konkurencyjności europejskiej gospodarki oraz bezpieczeństwa surowcowego. Z uwagi na bardzo ogólny charakter zapisu w tym zakresie, Polska będzie przyglądać się działaniom KE, w które – jak można się spodziewać – zostanie włączona razem z innymi partnerami, w tym z przedsiębiorcami. Jak dotychczas opracowana została przez KE lista surowców krytycznych. Polska opowiada się raczej za hierarchizacją surowców, w celu oceny ich krytyczności. Rankingi powinny być przygotowane dla każdego państwa osobno, gdyż w każdym państwie członkowskim istnieją inne priorytetowe gałęzie gospodarki. Ważne jest ponadto zidentyfikowanie przepływów materiałowych surowców krytycznych.

Podobne stanowisko należy zająć w zakresie odpadów z budowy i rozbiórki. Polska docenia zainteresowanie tym tematem, dostrzegając duży potencjał tej dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Trzeba podkreślić, że Polska osiągnęła już w 2011 r. poziom odzysku materiałowego odpadów budowlano-rozbiórkowych ustalony przez KE jako cel na 2020 r. W związku z tym, ewentualne, kolejne propozycje powinny być szczegółowo przeanalizowane, w kontekście celów przyszłych oraz celów już zrealizowanych.

Polska dostrzega również niezwykle istotną rolę biomasy i bioproduktów. Surowiec ten ma wiele zastosowań, w tym wykorzystywany jest m.in. w sektorze meblarskim, energetycznym i spożywczym.

W związku z tym, wszelkie przyszłe działania w tym zakresie powinny uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych branż oraz brać pod uwagę specyfikę poszczególnych państw członkowskich.

### **Innowacje, inwestycje oraz inne środki horyzontalne**

KE w komunikacie wskazuje na szereg źródeł finansowania GOZ. Poprawa niskiego – w porównaniu do niektórych państw UE - poziomu innowacyjności polskiej gospodarki, konieczność powiązania środowiska biznesowego z sektorem nauki, a w efekcie wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w gospodarce to zagadnienia niezwykle istotne dla Polski. Instrumenty, które będą realizować GOZ powinny wspierać tworzenie nowych modeli biznesowych oraz wdrażać ekoinnowacyjne rozwiązania, bez dodatkowych obciążeń administracyjnych. Ponadto, ze względu na bardzo duże tempo rozwoju innowacyjności oraz nierówne rozłożenie tego potencjału wśród państw członkowskich wymiana dobrych praktyk powinna być podstawą dalszych działań w tym obszarze.

## **V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU**

Uwzględniając powyżej przedstawione stanowisko, działania przewidziane w komunikacie KE co do zasady wydają się mieć właściwy kierunek, jednak dopiero analiza konkretnych propozycji pozwoli na rzetelną ocenę skutków.

Jeżeli chodzi o ponad europejski wpływ komunikatu, Polska popiera działania związane z budową gospodarki o obiegu zamkniętym w kontekście globalnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Należy bowiem przypomnieć, że istotna część cyklu życia produktów ma swoje miejsce poza Europą. Wobec tego nie jest możliwe osiągnięcie celów GOZ bez włączenia w proces głównych partnerów spoza UE. Jednak sposób realizacji tego podejścia wymaga wnikliwych analiz i dyskusji.

Jeżeli chodzi o skutki gospodarcze, komunikat może oddziaływać na procesy zachodzące w polskiej gospodarce, jej strukturę, sposób prowadzenia działalności gospodarczej, tworzenie nowych rodzajów działalności, dostępność i ceny surowców pierwotnych oraz surowców wtórnych.

Propozycja KE może również oddziaływać na opłacalność działalności wytwórczej w Polsce. Może także spowodować stworzenie nowych lub rozwinąć obecnie niedoceniane rodzaje działalności (np. naprawa, przedłużanie trwałości, wypożyczalnie etc.). Może ponadto przyczynić się do powstania i rozwoju nowych podmiotów zajmujących się zagospodarowaniem odpadów, w tym w szczególności recyklingiem i innymi sposobami odzysku.

Istotna jest poprawa innowacyjności polskiej gospodarki oraz stworzenie nowych modeli biznesowych. Można się spodziewać, że niektóre obecne systemy wsparcia rozwoju innowacyjnych rozwiązań (np. program badawczo-rozwojowy UE pt. HORYZONT2020) zostaną w większym stopniu skierowane na realizowanie GOZ. Zgodnie z zapisami komunikatu, także inne źródła finansowe na poziomie UE, w tym w ramach polityki spójności, mogą kontrybuować w budowanie GOZ w ramach obecnych programów.

Obecne modele produkcji w dalszym ciągu wykorzystują zbyt dużą ilość zasobów, w związku z czym dalszy wzrost cen surowców jest nieunikniony. Świadczy o tym m.in. fakt, że po kryzysie gospodarczym na świecie (od 2009 roku) ceny surowców wzrosły szybciej (37% w roku 2013) niż światowe PKB (27%). Oddziałuje to na przemysł, który jest istotnym elementem polskiej gospodarki. Na uwagę zasługuje także sektor MŚP, którego działalność w znacznym stopniu uzależniona jest od wykorzystania surowców. Działające w Polsce przedsiębiorstwa generują blisko trzy czwarte polskiego PKB. W strukturze udziału w PKB MŚP generują co drugą złotówkę, w tym najmniejsze firmy blisko co trzecią.



Jeżeli chodzi o wpływ na rynek pracy, wzrost popytu na pracę oraz jednocyfrowa stopa bezrobocia obserwowana w ostatnich miesiącach sprawiają, że coraz większa uwaga kierowana jest na inne niż walka z bezrobociem wyzwania stojące przed polityką rynku pracy. Niewątpliwie wśród najważniejszych zadań znajduje się zmiana struktury polskiej gospodarki tak aby powstawało jak najwięcej miejsc pracy dobrej jakości - wysokoproduktywnych i dobrze płatnych. Polska gospodarka znajduje się w czasie transformacji od gospodarki konkurującej na arenie międzynarodowej głównie niskimi kosztami pracy wykwalifikowanych pracowników, w tym dobrze wykształconych absolwentów uczelni wyższych, w kierunku gospodarki nowoczesnej, konkurującej jakością produktów i usług oraz innowacyjnością oferowanych rozwiązań. Polska dostrzega potencjał GOZ do tworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie w kontekście postulowanej w komunikacie zmiany wzorców konsumpcji, która promować ma produkty trwałe (mając na uwadze efekt środowiskowy) generując dzięki temu miejsca pracy w pracochłonnych sektorach związanych z naprawą i regeneracją produktów, które wydłużają ich cykl życia. Taka zmiana wzorca konsumpcji wymaga jednak edukacji społeczeństwa i przedsiębiorców.

Mimo potencjalnie pozytywnego efektu transformacji w kierunku GOZ, nie należy jednak zakładać, że liczba bezrobotnych zmniejszy się proporcjonalnie do liczby nowych miejsc pracy w sektorach realizujących to podejście. Zmiana wzorców produkcji i konsumpcji może przynieść także redukcję zatrudnienia w wybranych branżach. Jeśli wprowadzone zostaną preferencje (np. podatkowe, administracyjne) czy też choćby miękkie zachęty (promocja postaw) dla produktów trwałych, istnieje ryzyko zmniejszenia kupowanych towarów w tej branży. Wzrost liczby zakładów szewskich może iść w parze ze zmniejszeniem się liczby sklepów obuwniczych z tanimi, nietrwałymi butami, a tym samym – zmniejszy się nie tylko liczba pracujących w nich sprzedawców, ale także zatrudnienie w logistyce czy marketingu sieci. Zatem analiza wpływu przejścia do GOZ na rynek pracy jest skomplikowana, ponieważ wymaga uwzględnienia w bilansie nie tylko potencjału do tworzenia nowych miejsc pracy, ale także oszacowania potencjalnych redukcji zatrudnienia.

Jednocześnie mając na uwadze to, że gospodarka o obiegu zamkniętym będzie wpływać na kwestie społeczne (co zostało zasygnalizowane we wprowadzeniu do komunikatu), Polska wyraża pogląd, że kwestie związane z zatrudnieniem powinny być ujęte w harmonogramie działań (będącym załącznikiem do komunikatu). W części Innowacje i inwestycje (na str. 4-5 ) zapisane mechanizmy wsparcia można uzupełnić o zagadnienia związane z podwyższaniem kwalifikacji zawodowych, z nabywaniem nowych umiejętności, dostosowywaniem programów szkolnictwa zawodowego, czy zmianą nawyków w procesie produkcji. Konkretnym elementem uzupełniającym wsparcie mogłaby być np. pomoc w przeprowadzeniu analizy potrzeb kadrowych dla gospodarki o obiegu zamkniętym. Dodatkowo, należy stwierdzić, że zwiększenie produktywności zasobowej w skali roku o 2% może pomóc stworzyć 2 mln miejsc pracy.

Jeżeli chodzi o ogólne skutki społeczne, komunikat KE może promować w polskim społeczeństwie zupełnie nowe wzorce zachowań konsumpcyjnych oraz styl życia. Między innymi można spodziewać się rozpowszechnienia współdzielenia (sharing economy) czyli zjawiska nabywania czasowego dostępu do użytkowania produktów, zamiast kupowania ich na własność. Przykładem mogą być zmiany wzorców transportu (systemy samochodów miejskich, często o napędzie elektrycznym, serwisy przewozów osobowych, które pozwalają każdemu kierowcy stać się taksówkarzem), publiczne pralnie czy też usługi na rynku towarów luksusowych (zakupy udziałów w letnich apartamentach czy też jachtach).

Realizacja komunikatu ma także skutkować poprawą stanu środowiska poprzez zmniejszenie zapotrzebowania gospodarki na surowce, lepsze ich wykorzystanie oraz zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów. Już na etapie projektowania produktu należy wziąć pod uwagę możliwość jego zagospodarowania, kiedy stanie się odpadem. Dodatkowo istotne będzie dalsze poszukiwanie substytutów dla zasobów, których ilość kurczy się lub sposób ich pozyskiwania jest coraz mniej opłacalny gospodarczo i środowiskowo. Zaproponowane modele produkcji (jak również zachowań konsumenckich) mają być w coraz większym stopniu efektywne zasobowo. Realizacja komunikatu

może również wymagać stworzenia o wiele bardziej rygorystycznych niż obecnie wymagań dla selektywnego zbierania odpadów.

Co do oceny finansowej, należy stwierdzić, że przedstawiony przez KE komunikat w dość ogólny sposób odnosi się do większości propozycji, w szczególności nie wynika z niego czy gospodarka o obiegu zamkniętym powinna być planowana na poziomie krajowym, lokalnym i regionalnym, czy wręcz na poziomie europejskim. Należy zauważyć, iż przyjęcie idei przedstawionej przez KE będzie pociągało za sobą określone koszty (np. związane z wdrożeniem wymagań najlepszych praktyk BAT z dokumentów BREF). Zadania w zakresie zbierania odpadów od mieszkańców i recyklingu realizują w Polsce gminy. W komunikacie wspomina się jedynie o zachętach finansowych i jako przykład podaje się zachęty finansowe dla gmin (str. 8). Niezależnie od proponowanych przez KE instrumentów (zachęt) powinna obowiązywać zasada, iż ostateczna decyzja co do przyjętych na poziomie krajowym instrumentów powinna należeć do państw członkowskich. Ponadto konkretnym propozycjom instrumentów powinna towarzyszyć analiza kosztów ich wprowadzenia oraz źródeł pokrycia tych kosztów.

Odnosząc się do zawartej na str. 7 dokumentu sugestii stosowania przez państwa członkowskie instrumentów podatkowych w celu odzwierciedlenia kosztów środowiskowych, Polska chciałaby podkreślić, iż podatki, włącznie z tzw. zielonymi podatkami, pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich UE. Polska nie wyklucza wdrożenia nowych rozwiązań finansowych, w tym rozwiązań o charakterze fiskalnym, jednak wydaje się, że bardziej adekwatnymi narzędziami do budowy GOZ są instrumenty o charakterze administracyjnym (bardziej uniwersalne i obiektywne w zastosowaniu, nie ograniczone elementami konstrukcyjnymi danego podatku).

Jednocześnie, należy poinformować, że podatek VAT w ramach UE jest podatkiem zharmonizowanym. Oznacza to, że Polska jest obowiązana do dostosowania przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.) do wymogów dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347, z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.). Co za tym idzie, państwa członkowskie nie posiadają pełnej swobody kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie, lecz muszą ściśle uwzględniać zakres regulacji unijnych. W tym kontekście należy jedynie wspomnieć, że w kwestii stawek VAT w 2016 r. ma powstać dokument KE, w którym być może poruszony będzie temat zasadności obniżonych stawek na towary i usługi, na które popyt jest niewskazany w związku z polityką UE w innych obszarach. Dotyczyłoby to głównie towarów i usług szkodliwych dla środowiska i zdrowia (działanie w tym zakresie wynikało z dokumentu programowego z 6 grudnia 2011 r. - Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego w sprawie przyszłości podatku VAT - W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT (COM (2011)0851).

## **VI. STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH**

W ramach konsultacji publicznych przeprowadzonych w grudniu 2015 r. przez Ministerstwo Rozwoju, swoje uwagi do komunikatu zgłosiły: Business Centre Club, CECED Polska, EKO-PAK, PIGO, PIIT, PlasticsEurope Polska, Polskie Szkło, Pracodawcy RP, PZPTS, SPP i STOP.

Partnerzy społeczni – co do zasady – pozytywnie odnieśli się do idei GOZ. Niejednokrotnie, w swoich stanowiskach odnosili się do całości pakietu, czyli zarówno do komunikatu KE, jak i do propozycji legislacyjnej dotyczącej zmian w dyrektywach dotyczących odpadów. Ponadto, część uwag dotyczyła nie samych propozycji przedstawionych przez KE, a sposobów realizacji GOZ w Polsce.

Warto podkreślić ideę pozostawienia jak największej swobody przedsiębiorcom w realizacji GOZ, która miałaby pobudzać innowacyjność i konkurencyjność. Zbyt restrykcyjne oraz cechujące się nadmierną regulacją rozwiązania mogą bowiem zniechęcać biznes do działań powodujących rozwój

gospodarczy. Analizy wymaga także kwestia rozszerzonej odpowiedzialności producenta, która – jeżeli rozszerzona na cały cykl życia produktu – może być jednym z istotnych elementów realizacji GOZ.

W uwagach partnerów społecznych dostrzegalna jest przedstawiona powyżej w Stanowisku Rządu wątpliwość dotycząca braku powiązania działań zawartych w komunikacie z zawartością części legislacyjnej pakietu. Tylko nałożenie na siebie obu części pakietu pozwoli zidentyfikować zarówno szanse, jak i ewentualne zagrożenia związane z realizacją tak szeroko zakrojonego przedsięwzięcia, jakim będzie GOZ.

Partnerzy społeczni zwracają także uwagę na konieczność wsparcia, w tym w szczególności wsparcia finansowego, działań mających na celu przejście na GOZ. Bez tego elementu niemożliwa będzie bowiem realizacja tak szerokiego przedsięwzięcia. Wprowadzenie odpowiednich zachęt dla przedsiębiorców jest kluczowym elementem motywującym w procesach decyzyjnych dotyczących inwestycji. Efekt, który dzięki temu można osiągnąć może przybliżyć do idei „społeczeństwa recyklingu”, a w wymiarze pragmatycznym pozwoli na utożsamienie interesu obywateli z logiką działalności biznesu.

Wątpliwości dotyczyły także m.in. kwestii praw autorskich w ramach propozycji odnoszących się do udostępniania informacji technicznych niezbędnych do przeprowadzania napraw wyrobów. Podnoszono również kwestię wprowadzania instrumentów rynkowych w celu realizacji GOZ, a także odpadów górniczych, które przy odpowiednim systemie wsparcia innowacyjności mogą być dużo bardziej wydajnym – niż obecnie – źródłem surowców.

Na uwagę zasługuje także propozycja KE stworzenia strategii określających zarówno niezbędne kierunki działań na poziomie kraju, jak i wskazówki dla władz samorządowych i biznesu.

## **VII. WNIOSKI**

- 1) Rząd RP popiera zaproponowany przez KE kierunek przejścia z systemu linearnego na gospodarkę o obiegu zamkniętym, dostrzegając w tym działaniu możliwości przyspieszenia rozwoju gospodarczego, redukcji presji na środowisko oraz zapewnienia wysokiego poziomu życia społecznego.
- 2) Jednocześnie warto podkreślić, że rozwiązania zaproponowane w komunikacie będą wymagały zmian społecznych oraz infrastrukturalnych, w tym dużych nakładów inwestycyjnych. Dlatego, według Rządu RP tak istotnym jest, aby osiąganie celów GOZ było dostosowane do specyficznych uwarunkowań państw członkowskich.
- 3) Ponadto, ocena możliwości realizacji działań wskazanych w komunikacie (w tym kalendarza przedstawionego w załączniku) możliwa będzie po przedstawieniu przez KE informacji, w jakim zakresie realizacja celów zawartych w propozycji legislacyjnej zmian w niektórych dyrektywach dotyczących odpadów wynika z planów wdrożenia narzędzi wskazanych w komunikacie.
- 4) Ponadto należy podkreślić, że pogłębione odniesienie się do wielu elementów komunikatu możliwe będzie dopiero w trakcie prac Rady. W tym kontekście istotne będą także stanowiska poszczególnych państw członkowskich zarówno w odniesieniu do rozwiązań zawartych w komunikacie, jak i potencjalnie – propozycje wykraczające poza zakres dokumentu.
- 5) Konieczne jest przeanalizowanie – wspólnie z partnerami społecznymi – potencjalnego oddziaływania poszczególnych propozycji zawartych w komunikacie na polską gospodarkę tak, aby

Polska mogła w sposób aktywny, w oparciu o konkretne dane i argumenty, uczestniczyć w pracach Rady nad wypracowaniem konkluzji.

## **VIII. PRZEDSTAWICIEL KIEROWNICTWA RESORTU WIODĄCEGO UPOWAŻNIONY DO PREZENTOWANIA STANOWISKA**

Pani Jadwiga Emilewicz – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju