



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.9.2011
KOM(2011) 571 wersja ostateczna

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

Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy

{SEK(2011) 1067 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1068 wersja ostateczna}

SPIS TREŚCI

1.	Europa - wyzwania i szanse	2
2.	W kierunku Europy efektywnie korzystającej z zasobów	3
3.	Przekształcenia gospodarcze	5
3.1.	Zrównoważona konsumpcja i produkcja	5
3.2.	Przekształcanie odpadów w zasoby	9
3.3.	Wspieranie badań i innowacji	10
3.4.	Dotacje mające szkodliwe skutki dla środowiska i określenie właściwej ceny.....	11
4.	Kapitał naturalny i funkcje ekosystemów	13
4.1.	Funkcje ekosystemów	13
4.2.	Różnorodność biologiczna	14
4.3.	Minerały i metale	16
4.4.	Woda	16
4.5.	Powietrze.....	17
4.6.	Grunty i gleby	18
4.7.	Zasoby morza	19
5.	Kluczowe sektory.....	21
5.1.	Kwestie żywności	21
5.2.	Usprawnienia w sektorze budownictwa.....	22
5.3.	Zapewnienie efektywnej mobilności.....	23
6.	Zarządzanie i monitorowanie	23
6.1.	Nowe kierunki działania na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami	24
6.2.	Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami na płaszczyźnie międzynarodowej	26
6.3.	Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE	27
7.	Wnioski	27
Załącznik: Efektywne gospodarowanie zasobami – wzajemne połączenia pomiędzy sektorami, zasobami i inicjatywami politycznymi UE.....		29

1. EUROPA - WYZWANIA I SZANSE

Europa przez dziesięciolecia cieszyła się wzrostem bogactwa i dobrobytu, w oparciu o intensywne wykorzystywanie zasobów. Jednak obecnie stoi ona przed podwójnym wyzwaniem: z jednej strony konieczne jest pobudzanie wzrostu gospodarczego, gdyż jest on niezbędny do zapewnienia nowych miejsc pracy i dobrobytu jej obywateli, a z drugiej strony należy sprawić, aby jakość tego wzrostu prowadziła do osiągnięcia zrównoważonej przyszłości. W celu sprostania tym wyzwaniom i przekształcania ich w prawdziwe szanse nasza gospodarka będzie wymagała gruntownej przebudowy w ciągu jednego pokolenia – w zakresie takich dziedzin jak energetyka, przemysł, rolnictwo, gospodarka morska i systemy transportowe, a także w zakresie zachowania konsumentów i producentów. Przygotowanie tej transformacji w sposób terminowy, przewidywalny i kontrolowany umożliwi nam zwiększenie bogactwa i dobrobytu, przy jednoczesnym zmniejszeniu poziomu wykorzystywania naszych zasobów oraz wywieranego na nie wpływu.

W XX wieku zużycie paliw kopalnych w świecie wzrosło dwunastokrotnie, podczas gdy wydobyte zasoby materialnych wzrosło 34-krotnie. Obecnie w UE każda osoba zużywa rocznie 16 ton surowców. Z tego 6 ton stanowią odpady, z których połowa trafia na składowiska. Tendencje wskazują jednak, że epoka obfitych i tanich zasobów przeminęła. Przedsiębiorstwa borykają się z problemem rosnących kosztów podstawowych surowców i minerałów, a ich niedobór i zmienność cen wywierają negatywny wpływ na gospodarkę. Rośnie zapotrzebowanie na źródła surowców mineralnych, metali i energii, a także na zasoby ryb, drewna i wody, na żyzne gleby, czyste powietrze, biomasę i bioróżnorodność. Zagrożona jest stabilność systemu klimatycznego. Podczas gdy popyt na żywność, paszę i włókno może wzrosnąć o 70% do 2050 r., 60% światowych ekosystemów, które przyczyniają się do wytworzenia tych środków uległy już degradacji lub są wykorzystywane w sposób niezrównoważony. Przy obecnym tempie wykorzystywania zasobów, do 2050 r., będziemy łącznie potrzebować więcej niż dwóch planet do utrzymania nas, a aspiracje wielu ludzi dążących do poprawy jakości życia pozostaną niezaspokojone.

Nasz system gospodarczy nadal zachęca do niewydajnego korzystania z zasobów przez ustalanie cen na niektóre z nich poniżej rzeczywistych kosztów. W Światowej Radzie Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju szacuje się, że do 2050 r. musimy zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów 4 do 10 razy, przy czym koniecznych ulepszeń musimy dokonać już do 2020 r. Niektóre dynamiczne przedsiębiorstwa dostrzegły korzyści płynące z efektywniejszego wykorzystania zasobów, jednak wiele przedsiębiorstw i liczni konsumenci nie zrozumieli jeszcze skali i tempa koniecznych zmian. Zachęcanie do efektywnego wykorzystania zasobów jest bardzo korzystne z punktu widzenia przedsiębiorstwa i powinno przyczynić się do poprawy jego konkurencyjności i podniesienia dochodów. Z tego względu stanowi istotną część planu dotyczącego konkurencyjności UE w świecie. Jest również sposobem na zapewnienie zrównoważonego wyjścia z kryzysu gospodarczego i może zwiększyć zatrudnienie.

Aby transformacja była możliwa należy stworzyć ramy polityczne określające równe reguły gry, zgodnie z którymi innowacja i wydajne wykorzystanie zasobów będą nagradzane, stwarzając tym samym szanse dla gospodarki i poprawiając bezpieczeństwo dostaw na skutek lepszych projektów produktów, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, zwiększonego ponownego wykorzystywania, recyklingu i zastępowania surowców oraz oszczędzania zasobów. Oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów i uwolnienie tych nowych źródeł wzrostu wymaga spójności i integracji polityk, które

kształtują naszą gospodarkę i nasz styl życia. Działania podjęte w dziedzinie zmiany klimatu jako jedne z pierwszych przyczyniają się do uniezależnienia wzrostu od wykorzystania węgla.

Strategia Europa 2020 i jej inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”¹ kieruje UE na drogę tej transformacji. W inicjatywie przewodniej wezwano do utworzenia planu działań „aby określić średnio- i długoterminowe cele oraz środki niezbędne do ich osiągnięcia.” Niniejszy plan działania opiera się na innych inicjatywach realizowanych w ramach projektu przewodniego, w szczególności na osiągnięciach w dziedzinie transformacji UE w gospodarkę niskoemisyjną, i je uzupełnia, a także bierze pod uwagę postępy dokonane w trakcie realizacji strategii tematycznej z 2005 r. w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych² i strategii UE w sprawie zrównoważonego rozwoju. Plan działań powinien być także postrzegany w kontekście światowych wysiłków mających na celu przejście na gospodarkę ekologiczną³. Opiera się on w znacznym stopniu na zróżnicowanych źródłach, o których mowa w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji, w tym na sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska na temat stanu środowiska europejskiego i perspektyw dla niego.

2. W KIERUNKU EUROPY EFEKTYWNIE KORZYSTAJĄCEJ Z ZASOBÓW

Opracowanie planu działania

Wizja: Do 2050 r. gospodarka UE rozwija się przestrzegając ograniczeń dostępności zasobów, nie przekraczając poziomów krytycznych dla planety, przyczyniając się tym samym do globalnego przekształcenia gospodarczego. Nasza gospodarka jest konkurencyjna, sprzyja włączeniu społecznemu i zapewnia wysoki poziom życia przy dużo mniejszym wpływie na środowisko. Prowadzona jest zrównoważona gospodarka wszystkich zasobów, od surowców po energię, wodę, powietrze, grunty i glebę. Zrealizowano główne etapy w zakresie zmiany klimatu, zachowując, promując i w znacznym stopniu odbudowując różnorodność biologiczną i stanowiące jej podstawę funkcje ekosystemu.

Zasobooszczędny rozwój to droga ku spełnieniu tej wizji. Pozwala gospodarce wytwarzać więcej – zużywając mniej, uzyskiwać większą wartość przy mniejszych nakładach, wykorzystywać zasoby w zrównoważony sposób i minimalizować ich wpływ na środowisko. W praktyce wymaga to zabezpieczenia zapasów wszystkich środowiskowych zasobów, z których UE korzysta lub czerpie swoje światowe dostawy, i gospodarowania nimi w ramach ich maksymalnej podtrzymywalnej wydajności. Wymaga także obniżenia ilości odpadów reszkowych do zera i odtworzenia ekosystemów, a także zrozumienia i unikania systemowych zagrożeń dla gospodarki ze strony środowiska. Potrzebny jest przyływ innowacji.

Niniejszy plan działania określa główne etapy, które ilustrują, jakie będą działania niezbędne dla wejścia na ścieżkę zrównoważonego wzrostu i efektywnego korzystania z zasobów. W każdej sekcji opisano działania, które są konieczne w perspektywie krótkoterminowej, aby rozpocząć ten proces.

¹ COM(2011) 21.

² COM(2005) 670.

³ Co odzwierciedla np. strategia OECD na rzecz rozwoju ekologicznego i raport w sprawie gospodarki ekologicznej Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP), jak również prace prowadzone przez Europejską Agencję Środowiska.

Plan działania stanowi ramy wyjaśniające, w jaki sposób strategię łączą się i wzajemnie uzupełniają, i w których można spójnie opracować i wdrożyć przyszłe działania. Wzajemne powiązania pomiędzy kluczowymi sektorami i zasobami a dotyczącymi ich inicjatywami politycznymi UE przedstawiono pokrótce w tabeli w załączniku. Zanim przedstawione zostaną szczegółowe wnioski, sporządzona zostanie ocena oddziaływania wszystkich znaczących działań i wszelkich potencjalnych celów⁴.

Czynienie postępów i mierzenie ich

Aby możliwe było monitorowanie postępu w dziedzinie efektywnego korzystania z zasobów oraz mierzenie go konieczne będą solidne i łatwe do zrozumienia wskaźniki.

Ten plan działania zawiera propozycję nowego kierunku działania na rzecz efektywnej gospodarki zasobami, procesu angażującego wszystkie kluczowe zainteresowane strony, w celu omówienia i uzgodnienia celów i wskaźników do końca 2013 r. Proces ten został szczegółowo opisany w rozdziale 6.

W celu uruchomienia tego procesu opracowane zostaną tymczasowo dwa poziomy wskaźników⁵:

- (1) Tymczasowy podstawowy wskaźnik – „wydajność zasobów” – dla oszacowania głównego celu tego planu działania, jakim jest poprawa wyniku ekonomicznego przy jednoczesnym zmniejszeniu presji na zasoby naturalne;
- (2) Zbiór uzupełniających wskaźników dotyczących kluczowych zasobów naturalnych, takich jak woda, grunty, surowce i węgiel, w celu uwzględniania globalnego zużycia tych zasobów przez UE.

Przekraczanie barier

UE i jej państwa członkowskie powinny dążyć do usuwania barier, które uniemożliwiają efektywną gospodarkę zasobami i tym samym stworzyć odpowiedni zbiór zachęt w odniesieniu do produkcji i konsumpcji. Będzie to wymagać:

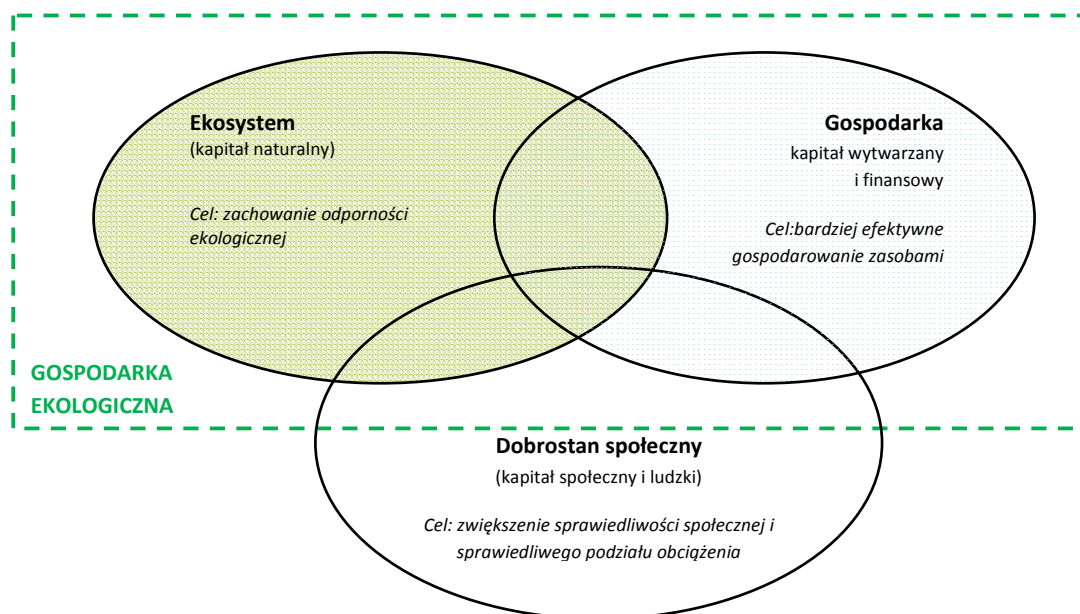
- zajęcia się rynkami i cenami, podatkami i dotacjami, które nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów wykorzystania zasobów i przyczyniają się do nierównoważonego rozwoju gospodarki;
- promowania bardziej perspektywicznego innowacyjnego sposobu myślenia w działalności gospodarczej, finansach i polityce, które prowadzi do wdrażania nowych zrównoważonych praktyk i sprzyja przełomom w innowacyjności oraz pozwala tworzyć oszczędne uregulowania prawne w duchu myślenia przyszłościowego;
- przeprowadzania badań w celu uzupełnienia luk w wiedzy i umiejętnościach oraz zapewniania odpowiednich informacji i szkoleń;
- zajęcia się kwestiami międzynarodowej konkurencyjności oraz dążenia do osiągnięcia porozumienia z międzynarodowymi partnerami, by wszyscy obrali podobny kierunek działań.

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

⁵ Jak określono w towarzyszącym COM (2011) 571

3. PRZEKSZTAŁCENIA GOSPODARCZE

Wejście na drogę efektywnej gospodarki zasobami zapewni większą konkurencyjność oraz nowe źródła wzrostu i zatrudnienia dzięki oszczędności kosztów wynikającej z większej efektywności, sprzedaży innowacji i lepszemu zarządzaniu zasobami w całym ich cyklu życia. Wymaga to takiego ukierunkowania polityki, które uwzględni współzależności pomiędzy gospodarką, dobrobytem i kapitałem naturalnym oraz ma na celu usunięcie przeszkód uniemożliwiających lepsze wykorzystanie zasobów, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwych, elastycznych, przewidywalnych i spójnych podstaw działania dla przedsiębiorstw.



Źródło: Europejska Agencja Środowiska

3.1. Zrównoważona konsumpcja i produkcja

3.1.1. Udoskonalenie produktów i zmiana struktur konsumpcji

Zmiana struktur konsumpcji prywatnych i publicznych nabywców przyczyni się do pobudzania efektywnej gospodarki zasobami i może także często generować oszczędności bezpośrednich kosztów netto. To z kolei może pomóc w pobudzaniu popytu na bardziej zasobooszczędne produkty i usługi. Niezbędne są dokładne informacje, oparte na skutkach dla całego cyklu życia zasobów i kosztach ich użytkowania, aby można było kierować decyzjami w zakresie konsumpcji. Konsumenty mogą sami zmniejszyć koszty, unikając tworzenia odpadów i kupując produkty, które są trwałe, lub które można łatwo naprawić lub poddać recyklingowi. Nowe modele przedsiębiorczości, w których produkty są leasingowane, a nie kupowane, mogą zaspokoić potrzeby konsumpcyjne przy mniejszym zużyciu zasobów w całym cyklu ich życia.

Rynek wewnętrzny i instrumenty rynkowe odgrywają ważną rolę w wyznaczaniu ram funkcjonowania rynków, aby wynagrodzić bardziej ekologiczne produkty. Podejście wykorzystujące zarówno dobrowolne jak i obowiązkowe środki – jak w przypadku inicjatyw rynków pionierskich UE i dyrektywy w sprawie ekoprojektu – należy rozważyć pod kątem większej liczby produktów i usług, a także uwzględnić większą liczbę kryteriów związanych z zasobami.

Wykazano jednak, że w niektórych przypadkach oszczędności kosztów wynikające z większej efektywności technologii mogą w rzeczywistości skłaniać ludzi do większej konsumpcji. To zjawisko, zwane „efektem rykoszetu”, należy przewidzieć z wyprzedzeniem i uwzględnić przy formułowaniu polityki i określaniu celów.

Główny etap: Do 2020 r. obywatele i organy publiczne zaczną otrzymywać bodźce skłaniające do wyboru najbardziej zasobooszczędnych produktów i usług dzięki odpowiednim sygnałom cenowym i zrozumiałym informacjom środowiskowym. Ich decyzje dotyczące zakupów będą skłaniać przedsiębiorstwa do innowacji i dostarczania bardziej zasobooszczędnych towarów i usług. Ustalono minimalne normy w zakresie efektów działalności środowiskowej w celu wyeliminowania najmniej zasobooszczędnych i najbardziej zanieczyszczających produktów z rynku. Istnieje duże zapotrzebowanie konsumentów na bardziej zrównoważone produkty i usługi.

3.1.2. Poprawa efektywności produkcji

Europa ma największy na świecie przywóz netto zasobów na osobę, a jej otwarta gospodarka opiera się głównie na przywożonych surowcach i importowanej energii. Bezpieczny dostęp do zasobów staje się w coraz większym stopniu zagadnieniem gospodarczym o charakterze strategicznym, a dodatkowy problem stanowią ewentualne negatywne skutki społeczne i środowiskowe dla państw trzecich. W 2007 r. całkowita ilość surowców wykorzystanych bezpośrednio w gospodarce UE wyniosła ponad 8 mld ton. Moglibyśmy zmniejszyć tę ilość, zwiększając jednocześnie produkcję i konkurencyjność⁶. Ponadto usprawnienie ponownego wykorzystania surowców w wyniku zwiększonej „symbiozy przemysłu” (w ramach której odpady pochodzące z niektórych przedsiębiorstw są wykorzystywane jako surowce dla innych) w całej UE mogłoby przynieść oszczędności rzędu 1,4 mld EUR rocznie i wygenerować sprzedaż o wartości 1,6 mld EUR⁷.

Choć wiele przedsiębiorstw podjęło już działania mające na celu bardziej efektywną gospodarkę zasobami, wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Dotyczy to w szczególności obszarów pobocznej działalności gospodarczej, w których na przykład efektywność użytkowania energii lub wody nie odgrywa zasadniczej roli w działalności firmy. Wiele przedsiębiorstw nie jest w stanie uzyskać oszczędności dzięki długoterminowemu użytkowaniu zasobów ze względu na stosowanie krótkoterminowego horyzontu, do czego zachęcają praktyki stosowane obecnie w sprawozdawczości biznesowej. Przedsiębiorstwa, które już zaczęły inwestować w efektywną gospodarkę zasobami powinny odnosić korzyści z postępów w wiedzy i innowacjach.

Wymiana informacji na temat sposobów dochodzenia do gospodarki zasobooszczędnej pomiędzy partnerami w łańcuchach wartości i pomiędzy sektorami, w tym MŚP, może zapobiec marnotrawstwu, wesprzeć innowacje i prowadzić do powstawania nowych rynków.

Unikanie, w miarę możliwości, stosowania niebezpiecznych chemikaliów i wspieranie zielonej chemii może przyczynić się do ochrony kluczowych zasobów, takich jak gleba i

⁶ Według badań w samych tylko Niemczech wzrost efektywnego gospodarowania zasobami w produkcji mógłby zapewnić oszczędności na kosztach od 20 do 30 % i doprowadzić do stworzenia prawie miliona miejsc pracy. Według innego najnowszego badania oszacowano oszczędności, jakie przedsiębiorstwa w Zjednoczonym Królestwie mogłyby uzyskać, stosując środki efektywnej gospodarki zasobami o niskich lub zerowych kosztach, na 23 mld GBP.

⁷ Szczegółowe dane można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

woda, a w przypadku innych zasobów, takich jak surowce, zapewnić bezpieczniejszy, łatwiejszy i mniej kosztowny recykling oraz ich ponowne wykorzystanie. Podejście do zarządzania chemikaliami promowane na skutek pełnego wdrożenia REACH przyczyni się do ustalenia możliwości w zakresie zastępowania niebezpiecznych chemikaliów bezpieczniejszymi produktami opłacalnymi z technologicznego i ekonomicznego punktu widzenia.

Główny etap: Do 2020 r. wdrożone zostaną inicjatywy rynkowe i polityczne, dzięki którym inwestowanie w efektywność stanie się dla przedsiębiorstw opłacalne. Inicjatywy te pobudzają nowe innowacyjne pod względem efektywności gospodarowania zasobami metody produkcji, które są szeroko stosowane. Wszystkie przedsiębiorstwa i ich inwestorzy mogą oszacować swoją efektywność użytkowania zasobów w całym cyklu ich życia i porównać jej wskaźniki. Wzrost gospodarczy i dobrobyt zostały rozdzielone od wykorzystania zasobów i pochodzą przede wszystkim ze wzrostu wartości produktów i usług towarzyszących.

W celu dalszego wspierania zrównoważonej konsumpcji i produkcji, Komisja:

- zwiększy wymagania w zakresie zielonych zamówień publicznych na produkty o znacznym oddziaływaniu na środowisko; oceni, kiedy zielone zamówienia publiczne mogłyby zostać powiązane z projektami finansowanymi przez UE; oraz będzie promować wspólne zamówienia publiczne oraz sieci urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi na rzecz zielonych zamówień publicznych (w 2012 r.);
- ustanowi wspólne podejście metodologiczne, aby umożliwić państwom członkowskim i sektorowi prywatnemu ocenę, przedstawienie i porównanie ekologiczności produktów, usług i przedsiębiorstw w oparciu o kompleksową ocenę oddziaływania na środowisko w czasie całego cyklu życia („ślad ekologiczny”) (w 2012 r.);
- zajmie się śladem ekologicznym produktów, w tym poprzez określenie wymogów w ramach dyrektywy w sprawie ekoprojektu, by zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów w odniesieniu do produktów (np. możliwość ponownego wykorzystania/ możliwość odzysku/recyklingu, zawartość surowców wtórnych, trwałość) po przeprowadzeniu w 2012 r. oceny oraz konsultacji z zainteresowanymi stronami, oraz poprzez rozszerzenie zakresu dyrektywy w sprawie ekoprojektu na produkty niezwiązane z energią (w 2012 r.);
- zapewni lepsze zrozumienie zachowań konsumentów i zapewni im lepszy dostęp do informacji na temat śladów ekologicznych produktów, w tym zapobiegnie wykorzystaniu mylących informacji i dopracuje systemy oznakowania ekologicznego (w 2012 r.);
- zapewni wsparcie w zakresie tworzenia sieci i wymiany najlepszych praktyk między agencjami prowadzącymi programy efektywnej gospodarki zasobami na rzecz MŚP (działanie ciągłe);

Państwa członkowskie wraz z Komisją powinny od 2012 r. oceniać:

- opcje zwiększenia zachęt rynkowych dla produktów prawdziwie przyjaznych dla środowiska;
- środki rozszerzenia odpowiedzialności producentów na cały cykl życia wytwarzanych przez nich produktów (w tym dzięki nowym modelom działalności gospodarczej, wytycznym w zakresie systemów odbioru i recyklingu oraz wsparciu dla usług naprawczych);
- działania optymalizujące efektywną gospodarkę zasobami w odniesieniu do opakowań.

Państwa członkowskie powinny:

- wdrożyć inicjatywy, które zachęcą zdecydowaną większość przedsiębiorstw do systematycznego szacowania, sprawdzania i usprawniania ich efektywności użytkowania zasobów (działanie ciągłe);
- wesprzeć przedsiębiorstwa we wspólnych wysiłkach w kierunku lepszego wykorzystania wytwarzanych przez nie odpadów i produktów ubocznych (np. wykorzystując symbiozę przemysłu) (działanie ciągłe);
- zapewnić dostęp do doradztwa i wsparcia, aby wspomóc MŚP w określaniu i usprawnianiu efektywnego użytkowania zasobów i zrównoważonego wykorzystania surowców (działanie ciągłe);
- współpracować z Komisją w celu zapewnienia, że do 2020 r. wszystkie istotne substancje wzbudzające szczególnie duże obawy zostały umieszczone na liście kandydackiej REACH (działanie ciągłe).

3.2. Przekształcanie odpadów w zasoby

Każdego roku w Unii Europejskiej wyrzuca się około 2,7 mld ton odpadów, z czego 98 mln ton to odpady niebezpieczne. Średnio tylko 40 % naszych odpadów stałych jest ponownie wykorzystywane lub poddawane recyklingowi, natomiast pozostała część jest wywożona na składowisko lub spalana. Łączna ilość odpadów wytwarzanych w UE jest stała, jednak wytwarzanie niektórych strumieni odpadów, począwszy od odpadów komunalnych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych, po osady ściekowe i śmieci wyrzucane do morza, wciąż wzrasta. Przewiduje się, że ilość samego tylko zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego wzrośnie o około 11 % w latach 2008–2014.

W niektórych państwach członkowskich poddaje się recyklingowi ponad 80 % odpadów, co wskazuje na możliwości wykorzystania odpadów jako jednego z kluczowych zasobów UE. Poprawa gospodarki odpadami pozwala lepiej użytkować zasoby i może przyczynić się do otwarcia nowych rynków i tworzenia nowych miejsc pracy, a także do mniejszego uzależnienia od przywozu surowców i mniejszego oddziaływania na środowisko.

Jeśli odpady mają się stać zasobem zwracającym gospodarce w postaci surowca, należy przykładać znacznie większe znaczenie do ponownego wykorzystania i recyklingu. W tworzeniu gospodarki w pełni wykorzystującej recykling pomocny byłby zestaw strategii, takich jak projektowanie produktów uwzględniające cykl życia, lepsza współpraca między wszystkimi podmiotami na rynku w łańcuchu wartości, lepsze procesy zbiórki odpadów, odpowiednie ramy regulacyjne, inicjatywy na rzecz przeciwdziałania powstawaniu odpadów i recyklingu oraz inwestycje publiczne w nowoczesne instalacje przetwarzania odpadów i wysokiej jakości recyklingu.

Główny etap: Do 2020 r. zaczyna się gospodarować odpadami jako zasobem. Ilości odpadów wytwarzanych w przeliczeniu na jednego mieszkańca bezwzględnie maleją. Recykling i ponowne wykorzystanie odpadów są dla sektora publicznego i prywatnego atrakcyjnymi ekonomicznie opcjami ze względu na szeroko rozpowszechnioną selektywną zbiórkę i rozwój sprawnie funkcjonujących rynków wtórnych surowców. Więcej surowców, w tym surowców o znaczącym wpływie na środowisko i surowców krytycznych, pochodzi z recyklingu. W pełni wdrożono przepisy dotyczące odpadów. Wyeliminowano nielegalne przemieszczanie odpadów. Odzyskiwanie energii ogranicza się do materiałów niepodlegających recyklingowi, składowiska są w zasadzie wyeliminowane i zapewniony jest recykling wysokiej jakości.

Komisja:

- pobudzi rynek surowców wtórnych i zapotrzebowanie na surowce pochodzące z recyklingu dzięki zastosowaniu zachęt ekonomicznych i opracowaniu kryteriów utraty statusu odpadów (w latach 2013/2014);
- dokona przeglądu istniejących celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, ich ponownego wykorzystania, recyklingu, odzyskania i kierowania odpadów ze składowisk do dalszej obróbki w celu przejścia na gospodarkę opartą na ponownym wykorzystaniu i recyklingu, w której odpady resztkowe są na poziomie bliskim zeru (w 2014 r.);

- oceni wprowadzenie minimalnych współczynników materiałów poddawanych recyklingowi, kryteriów trwałości i możliwości ponownego wykorzystania oraz rozszerzenia odpowiedzialności producentów za kluczowe produkty (w 2012 r.);
- oceni obszary, w których przepisy dotyczące różnych strumieni odpadów można byłoby dostosować w celu zwiększenia ich spójności (w latach 2013/2014);
- będzie kontynuować współpracę w obrębie UE i z międzynarodowymi partnerami w celu wyeliminowania nielegalnego przemieszczania odpadów, ze szczególnym uwzględnieniem niebezpiecznych odpadów;
- dopilnuje, by środki publiczne pochodzące z budżetu UE, były w pierwszym rzędzie przeznaczane na działania znajdujące się wyżej w hierarchii postępowania z odpadami, zgodnie z ramową dyrektywą w sprawie odpadów (np. pierwszeństwo zakładów recyklingu przed unieszkodliwianiem odpadów) (w latach 2012/2013 r.);
- ułatwi wymianę dobrych praktyk w zakresie zbiórki i przetwarzania odpadów pomiędzy państwami członkowskimi i opracuje środki skuteczniejszego zwalczania naruszeń przepisów UE dotyczących odpadów (w latach 2013/2014 r.).

Państwa członkowskie powinny:

- zapewnić pełne wdrożenie dorobku prawnego UE w zakresie gospodarki odpadami, w tym w zakresie minimalnych celów, dzięki krajowym strategiom zapobiegania powstawaniu odpadów i gospodarowania nimi (działanie ciągłe).

3.3. Wspieranie badań i innowacji

Przejście na zieloną i niskoemisyjną gospodarkę będzie wymagać znacznych innowacji, od małych stopniowych zmian po znaczące przełomy technologiczne.

Jednocześnie potrzebujemy pełniejszej i bardziej wiarygodnej wiedzy o tym, jak naturalne systemy reagują na różne rodzaje oddziaływania ze strony człowieka. Badania podstawowe i stosowane, w tym badania z dziedziny nauk społecznych, powinny określać wyzwania i wytyczać kierunki działania w celu rozwinięcia naszej wiedzy na temat zachowań.

Aby zachęcić do takich badań i innowacji, należy wdrożyć odpowiedni zestaw zachęt nakłaniających sektor prywatny do inwestowania w większym stopniu w badania i innowacje z zakresu efektywnej gospodarki zasobami. Środki po stronie popytu pozwolą stworzyć zachęty do zielonych innowacji poprzez tworzenie rynków. Niezbędne są przejrzyste warunki ramowe w celu zwiększenia pewności inwestorów i lepszego dostępu do źródeł finansowania dla przedsiębiorstw, które prowadzą ekologiczne inwestycje postrzegane jako bardziej ryzykowne lub mające dłuższy okres zwrotu.

Główny etap: do 2020 r. przełomowe odkrycia naukowe i zrównoważone działania innowacyjne radykalnie przyczyniły się do lepszego zrozumienia zasobów, zarządzania nim, ograniczenia ich użytkowania, ponownego wykorzystania, recyklingu, ich zastępowania, ochrony i szacowania ich wartości. Stało się to możliwe dzięki znacznemu zwiększeniu inwestycji, spójnemu odniesieniu się do społecznego wyzwania jakim jest efektywna gospodarka zasobami, zmiany klimatu i odporności na skutki zmiany klimatu, oraz dzięki zyskom z inteligentnej specjalizacji i współpracy w obrębie europejskiej przestrzeni badawczej.

Państwa członkowskie wraz z Komisją:

- ustanowią odpowiednie ramy i zachęty w celu zwiększenia inwestycji sektora prywatnego w badania i innowacje na rzecz efektywności zasobów (działanie ciągłe).

Komisja:

- utworzy „partnerstwa innowacyjne” do osiągnięcia celów efektywnej gospodarki zasobami np. w odniesieniu do wody, surowców oraz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (od 2011 r.);
- utworzy wspólne inicjatywy technologiczne lub inne formy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz inicjatywy w zakresie wspólnego planowania, które skupią krajowe środki badawcze w obszarach efektywnej gospodarki zasobami (działanie ciągłe);
- usunie przeszkody w odniesieniu do innowacji ekologicznych (w 2011 r.);
- ukierunkuje unijne finansowanie badań (inicjatywa Horyzont 2020) na kluczowe cele efektywnej gospodarki zasobami, wspierając innowacyjne rozwiązania z zakresu: zrównoważonej energii, transportu i budownictwa; zarządzania zasobami naturalnymi; zachowania ekosystemów i różnorodności biologicznej; rolnictwa efektywnie użytkującego zasoby i gospodarki ekologicznej w szerszym znaczeniu; wydobywania surowców w sposób przyjazny dla środowiska; recyklingu, ponownego wykorzystania, zastępowania surowców wpływających na środowisko lub rzadkich surowców, inteligentniejszego projektowania, zielonej chemii i tworzyw sztucznych ulegających biodegradacji o mniejszym oddziaływaniu na środowisko.

Państwa członkowskie powinny:

- skoncentrować publiczne finansowanie badań na kluczowych celach w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów (działanie ciągłe).

3.4. Dotacje mające szkodliwe skutki dla środowiska i określenie właściwej ceny

Ceny rynkowe są podstawowym wyznacznikiem przy dokonywaniu zakupów i podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, ale niekoniecznie odzwierciedlają rzeczywiste koszty użytkowania zasobów i ich wpływu na środowisko. Ponadto, ceny mogą być celowo zakłócone przez dotacje prowadzące do szkodliwych skutków dla środowiska przez rządy, które działają na korzyść niektórych konsumentów, użytkowników lub producentów, w celu uzupełnienia ich dochodów lub obniżenia kosztów, ale jednocześnie działają wbrew zasadom dobrej praktyki środowiskowej⁸.

3.4.1. Stopniowe wycofywanie nieefektywnych dotacji

Wartość dotacji mających potencjalnie negatywny wpływ na środowisko, w szczególności w obszarze paliw kopalnych, transportu i wody, szacuje się na ogólną kwotę 1 bln USD rocznie. Dotacje te prowadzą do zwiększenia ilości odpadów, emisji, wydobywania zasobów lub negatywnego oddziaływania na różnorodność biologiczną. Mogą prowadzić do dominacji nieefektywnych praktyk i utrudniać przedsiębiorstwom inwestowanie w zielone technologie. Takie dotacje przyjmują różne formy, na przykład obniżek lub zwolnień podatkowych.

Odejście od takich dotacji może przynieść ekonomiczne, społeczne i środowiskowe korzyści oraz umożliwić zwiększenie konkurencyjności. Zwrócono się już do państw członkowskich o wyeliminowanie dotacji szkodliwych dla środowiska w rocznej wizji wzrostu gospodarczego

⁸ OECD, Environmentally harmful subsidies: challenges for reform (Dotacje prowadzące do szkodliwych skutków dla środowiska: wyzwania wymagające reformy), 2005

na 2011 r.⁹ w celu wsparcia konsolidacji fiskalnej. W procesie eliminacji dotacji szkodliwych dla środowiska mogą być konieczne alternatywne przepisy łagodzące w odniesieniu do najbardziej dotkniętych sektorów gospodarki, regionów i pracowników oraz w celu rozwiązywania problemów z zakresu ubóstwa energetycznego; należy także uwzględnić wpływ ewentualnego przesunięcia produkcji do innych krajów.

Główny etap: do 2020 dotacje szkodliwe dla środowiska zostaną wycofane wraz z uwzględnieniem skutków dla osób potrzebujących.

3.4.2. Określenie właściwej ceny i reorientacja ciężaru opodatkowania

Z rynku płyną już sygnały o niedoborach niektórych zasobów objawiające się wzrostem cen towarów, a przedsiębiorstwa coraz częściej stają przed koniecznością dostosowania się w celu zachowania swojej konkurencyjnej pozycji, zwłaszcza w kontekście międzynarodowym. Koszt efektów zewnętrznych może być nadal nieuwzględniany, a w przypadku szeregu zasobów takie sygnały mogą dotrzeć zbyt późno, by zapobiec ich nieuzasadnionej eksploatacji. Łączne obciążenie podatkami często wpływa na ceny w sposób sprzyjający użytkowaniu zasobów, a nie zwiększonemu ich wykorzystywaniu w gospodarce.

Instrumenty rynkowe odgrywają dużą rolę w korygowaniu niedoskonałości rynku – wprowadzając na przykład opłaty i podatki środowiskowe, systemy przydziałów emisji gazów cieplarnianych, zachęty podatkowe dla bardziej przyjaznej dla środowiska konsumpcji i inne instrumenty. Nowe strategie powinny umożliwiać dostosowanie cen zasobów, których wartość nie jest odpowiednio oszacowana na rynku, takich jak woda, czyste powietrze, ekosystemy, różnorodność biologiczna i zasoby morza. Może się okazać, że muszą być one częścią szerszego podejścia uwzględniającego uregulowania na przykład przypadków, w których zasoby są wspólnymi towarami.

Zmniejszenie obciążenia fiskalnego pracy w celu zwiększenia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego podkreślono już w rocznej analizie wzrostu gospodarczego z 2011 r.¹⁰ i w konkluzjach Rady Europejskiej z marca 2011 r.¹¹. „Zielona reforma podatkowa”, która polega na zwiększaniu udziału podatków środowiskowych przy jednoczesnym obniżaniu udziału innych podatków, ma swoją rolę do odegrania w tym kontekście. Opodatkowanie środowiskowe może również przyczynić się do uporządkowania działań na rzecz konsolidacji budżetowej wraz z ułatwieniem przekształcenia gospodarki w zasobooszczędną. Ogólnie średni udział opodatkowania środowiskowego w całkowitych przychodach podatkowych w UE maleje jednak od 1999 r. i w 2009 r. osiągnął poziom 6,3 %¹².

Niektóre państwa członkowskie osiągnęły, poprzez podjęcie ekologicznych reform podatkowych, ponad 10 procentowy udział dochodów z podatków środowiskowych w podatkach ogółem, utrzymując jednocześnie dochody z tytułu podatków oraz uzyskując poprawę konkurencyjności i efektywności energetycznej. Świadczy to o tym, że możliwe jest przesunięcie opodatkowania na działania szkodliwe dla środowiska w solidnych strukturach gospodarczych. Jednakże by móc dokonać bardziej skutecznego pomiaru przesunięcia w sygnałach cenowych, niezbędnych do zachęcania do większych inwestycji w bardziej

⁹ COM (2011) 11 wersja ostateczna.

¹⁰ COM (2011) 11 wersja ostateczna

¹¹ EUCO 10/1/11 REV1.

¹² Taxation trends in the European Union (Tendencje w zakresie opodatkowania w Unii Europejskiej), Unia Europejska 2011.

efektywne korzystanie z zasobów, może okazać się konieczny dodatkowy wskaźnik, taki jak efektywna stawka podatku od zanieczyszczenia środowiska lub od wykorzystywania zasobów.

Główny etap: Do 2020 r. zdecydowane przejście z opodatkowania pracy na opodatkowanie środowiskowe, w tym poprzez regularne korekty rzeczywistych stawek opodatkowania środowiskowego, spowoduje znaczny wzrost udziału podatków środowiskowych w dochodach publicznych zgodnie z najlepszą praktyką państw członkowskich.

W celu rozwiązania problemu dotacji na działania szkodliwe dla środowiska oraz uzyskania poprawy sygnałów cenowych, Komisja:

- będzie monitorować za pośrednictwem europejskiego okresu oceny działania następcze państw członkowskich podjęte na skutek indywidualnych dla każdego państwa zaleceń w sprawie reformy podatkowej, która sprzyja przejściu od opodatkowania pracy do opodatkowania wpływu na środowisko i wycofaniu dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska od roku 2012;
- będzie promować regularną wymianę najlepszych praktyk i wzajemnych ocen dotyczących reformy dotacji szkodliwych dla środowiska i instrumentów rynkowych pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności w ramach Forum Instrumentów Rynkowych i Grupy ds. Polityki Podatkowej (działanie ciągłe);
- będzie oceniać, w jaki sposób pomoc państwa na środki mające na celu zwiększenie efektywnego wykorzystywania zasobów została zrealizowana oraz w jakim stopniu należy uwzględnić cele efektywnego wykorzystywania zasobów w trakcie przeglądu odpowiednich wytycznych w sprawie pomocy państwa, poczynając od 2013 r.;
- będzie kontynuować prace nad poprawą wskaźników dotyczących stosowania podatków od zanieczyszczania środowiska i wykorzystania zasobów.

Państwa członkowskie powinny:

- określić najważniejsze szkodliwe dla środowiska dotacje według ustalonych metod (do 2012 r.);
- przygotować plany i harmonogramy stopniowego wycofywania dotacji szkodliwych dla środowiska i sprawozdania z realizacji tych planów i harmonogramów w ramach krajowych programów reform (w latach 2012/2013);
- przejść z opodatkowania pracy na opodatkowanie wpływu na środowisko (działanie ciągłe);
- dokonać przeglądu polityki fiskalnej i instrumentów fiskalnych w celu skuteczniejszego wsparcia efektywnej gospodarki zasobami, a w tym kontekście – rozważyć możliwość utworzenia zachęt mających na celu wsparcie wyborów konsumentów i działań producentów sprzyjających efektywnej gospodarce zasobami (do 2013 r.).

4. KAPITAŁ NATURALNY I FUNKCJE EKOSYSTEMÓW

4.1. Funkcje ekosystemów

Nasz gospodarczy dobrobyt i dobrostan zależą od naszego kapitału naturalnego, w tym ekosystemów, które zapewniają nam przepływ najistotniejszych dóbr i usług – od żyznej gleby po urodzajne ziemie i morza, od słodkiej wody i czystego powietrza po zapylenie, kontrolę zagrożenia powodziowego i regulację klimatu. Wiele z tych funkcji ekosystemów jest wykorzystywane tak, jakby ich dostępność była nieograniczona. Traktuje się je jako

dobra „bezpłatne”, ich wartość ekonomiczna nie jest odpowiednio uwzględniana na rynku, stąd są nadal nadmiernie eksploatowane lub zanieczyszczane, co stanowi zagrożenie dla długookresowego zrównoważonego rozwoju i odporności na szkody w środowisku.

60 % funkcji ekosystemu Ziemi uległo degradacji w ostatnim pięćdziesięcioleciu. W UE odłów 88 % stad ryb przekracza maksymalny podtrzymywalny połów, a tylko 11 % chronionych ekosystemów jest w dobrym stanie.

Aby zapewnić długookresową dostępność zasadniczych produktów i funkcji ekosystemów, musimy odpowiednio oszacować naturalny kapitał. Inwestycje w kapitał naturalny – np. w postaci zielonej infrastruktury – często lepiej się zwracają niż budowane czy wytwarzane alternatywy o niższych kosztach początkowych.

Główny etap: Do 2020 r. kapitał naturalny i funkcje ekosystemów zostaną odpowiednio oszacowane i uwzględnione przez organy publiczne i przedsiębiorstwa.

Komisja:

- będzie wspierać stosowanie innowacyjnych instrumentów finansowych i rynkowych, oraz zbada ich szersze możliwości, w tym ewentualne utworzenie instrumentu finansowania różnorodności biologicznej oraz wprowadzenie opłat za usługi ekosystemowe, aby problemy związane z ekosystemami i różnorodnością biologiczną były rozwiązywane na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym, w szczególności we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz poprzez partnerstwa publiczno-prywatne (działanie ciągłe);
- przedstawi propozycje pobudzania inwestycji w kapitał naturalny, wykorzystania pełnego wzrostu i potencjału innowacyjnego zielonej infrastruktury i „gospodarki odbudowy” w formie komunikatu w sprawie zielonej infrastruktury (w 2012 r.), i inicjatywy „zerowych strat różnorodności biologicznej netto” (w 2015 r.).

Państwa członkowskie wraz z Komisją powinny:

- dokonać rozpoznania stanu ekosystemów i usług z nimi związanych (do 2014 r.);
- oszacować ich wartość ekonomiczną oraz promować integrację tych wartości w ramach systemów rachunkowości i sprawozdawczości na szczeblu UE i krajowym (działanie ciągłe);
- pracować z kluczowymi zainteresowanymi stronami nad zachęcaniem przedsiębiorstw do oceny ich zależności od funkcji ekosystemów, bazując na unijnej platformie przedsiębiorczości i różnorodności biologicznej (działanie ciągłe).

4.2. Różnorodność biologiczna

Różnorodność biologiczna stanowi fundament wielu z naszych ekosystemów i jest kluczowa dla ich odporności. Jej utrata może osłabić ekosystem, zagrozić spełnianiu swoich funkcji przez ekosystem i uczynić go bardziej wrażliwym na szkody w środowisku. Odtworzenie zdegradowanych ekosystemów jest kosztowne, a w niektórych przypadkach zmiany mogą być nieodwracalne.

Oszacowano, że do 2050 r. możliwości prowadzenia działalności gospodarczej na świecie zależne od różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów, które stanowią jej fundament, mogą mieć wartość od 800 do 2 300 mld USD rocznie. Jednakże w praktyce, na poziomie operacyjnym, wartość różnorodności biologicznej dopiero zaczyna być brana pod uwagę w

procesie podejmowania decyzji. Jeżeli mamy zachować różnorodność biologiczną - musi to stać się codzienną praktyką.

Nowa strategia ochrony różnorodności biologicznej UE na 2020 r. określa główne narzędzia polityczne dla osiągnięcia tego celu i dla odwrócenia trendów w zakresie utraty różnorodności biologicznej, które obserwowaliśmy na przestrzeni ostatnich pokoleń.

Główny etap: do 2020 r. utrata różnorodności biologicznej i degradacja usług ekosystemowych w UE zostaną zatrzymane, i na ile to możliwe, różnorodność biologiczna zostanie przywrócona.

Komisja:

- znacząco zwiększy wysiłki na rzecz włączenia działań z zakresu ochrony różnorodności biologicznej i ekosystemów do innych strategii Komisji, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa i rybołówstwa (działanie ciągłe).

Państwa członkowskie wraz z Komisją:

- będą dążyć do realizacji celów strategii różnorodności biologicznej, biorąc pod uwagę wartość usług ekosystemowych w procesie kształtowania polityki (działanie ciągłe).

4.3. Minerale i metale

Zwiększona efektywność zasobów naturalnych, takich jak metale i minerały, to zasadnicze aspekty efektywnej gospodarki zasobami. Na poszczególne związane z nimi zagrożenia, takie jak bezpieczeństwo dostaw, odpowiada inicjatywa na rzecz surowców, jak również strategie klimatyczne i energetyczne inicjatywy przewodniej dotyczącej efektywnego gospodarowania zasobami, tak więc nie będą one omawiane szczegółowo w tej części, mimo że zauważa się związek między wykorzystaniem tych i innych zasobów.

W miarę zdążania w kierunku faktycznie opartego na konsumpcji zrównoważonego zarządzania surowcami w „gospodarce obiegowej”, w której odpady stają się zasobami, minerały i metale będą wykorzystywane w coraz bardziej efektywny sposób. Kroki określone w części 3 niniejszego planu działania będą miały bezpośredni wpływ na efektywność użytkowania zasobów minerałów i metali dzięki środkom w większym stopniu uwzględniającym wpływ cyklu życia, pozwalającym unikać strat i zwiększyć ponowne wykorzystanie i recykling, umożliwiającym lepsze badania i innowacje oraz innym środkom usprawniającym struktury rynkowe.

4.4. Woda

Woda jest kluczowym zasobem dla ludzkiego zdrowia i zapewnia ważny wkład w rolnictwo, turystykę, przemysł, transport i energetykę. Ograniczona dostępność wody ma decydujący wpływ na elektrownie wodne i chłodzenie elektrowni jądrowych i elektrociepłowni.

Dobry stan środowiska i zdrowie obywateli zależą od jakości i dostępności wody słodkiej. Jednak zarówno jej jakość jak i dostępność maleją. Przewiduje się, że zmiany klimatu zwiększą niedobory wody oraz intensywność i częstotliwość powodzi. Wiele europejskich dorzeczy i zbiorników wodnych zostało zmienione na skutek poboru wody, osuszania gruntów i budowania tam, co prowadziło często do obniżenia jakości wody a w konsekwencji do poważnych niekorzystnych efektów ekologicznych, potencjalnych skutków dla zdrowia oraz ograniczenia przestrzeni naturalnych siedlisk.

Od 20 % do 40 % wody w Europie jest marnotrawione, a efektywność gospodarki wodnej może być zwiększona o 40 % tylko w wyniku usprawnień technologicznych¹³. Lepsze podejście do zrównoważonej gospodarki wodnej wymaga ścisłej koordynacji strategii w sektorach rolnictwa, transportu, rozwoju regionalnego i energetyki, jak również skutecznego i sprawiedliwego ustalania cen wody, zgodnie z ramową dyrektywą wodną. Zmiany w ekosystemach, użytkowaniu gruntów, produkcji i konsumpcji wody oraz strukturach ponownego wykorzystania mogłyby w opłacalny sposób ograniczyć niedostatki wody i zapewnić jej jakość.

¹³ Sprawozdanie dotyczące możliwości oszczędzania wody w UE („EU water saving potential”), Ecologic, 2007.

Główny etap: W 2020 r. wszystkie plany gospodarowania wodami w dorzeczu, o których mowa w ramowej dyrektywie wodnej, będą od dawna wdrożone. Dobry stan – w odniesieniu do jakości, ilości i wykorzystania – wód zostanie osiągnięty we wszystkich dorzeczach UE do 2015 r. Skutki suszy i powodzi będą minimalizowane dzięki dostosowaniu upraw, zwiększonej retencji wody w glebach i skutecznemu nawadnianiu. Alternatywne opcje dostarczania wody będą stosowane jedynie po wykorzystaniu wszystkich tańszych rozwiązań. Pobór wody powinien utrzymać się na poziomie poniżej 20% dostępnych odnawialnych zasobów wodnych.

Komisja:

- będzie kontynuować włączanie aspektów efektywnego gospodarowania zasobami do polityki wodnej, przy czym plan ochrony wód w Europie określać będzie strategię racjonalną pod względem kosztów (działanie w trakcie realizacji).
 - oceni plany państw członkowskich dotyczące gospodarowania wodami w dorzeczu w celu ustalenia obszarów, w których niezbędne są dodatkowe działania (w 2011 r.);
 - oceni i zaproponuje (w 2012 r.):
 - cele i udoskonalone środki oszczędnego gospodarowania wodą (np. inteligentny pomiar, obowiązkowe wymogi w zakresie urządzeń zużywających wodę; wytyczne w zakresie ponownego wykorzystania wody; zmniejszenie strat wody na skutek nieszczelności w infrastrukturze wodnej, oszczędzanie wody w systemach nawadniania itp.);
 - lepsze zarządzanie popytem dzięki instrumentom ekonomicznym (polityka cenowa, rozdział wody) oraz stosowanie systemów znakowania i certyfikacji mierzących wpływ produktów w całym cyklu ich życia i faktyczną zawartość wody w produktach;
 - kandydackie europejskie partnerstwo innowacyjne w odniesieniu do wody.
- Państwa członkowskie powinny:
- określić cele oszczędnego gospodarowania wodą na 2020 r. na poziomie dorzeczy, uwzględniając odpowiednie środki uzupełniające, korzystając ze wspólnej metodologii UE, która uwzględnia najróżniejsze sytuacje występujące w sektorach gospodarki i na obszarach geograficznych.

4.5. Powietrze

Czyste powietrze to cenny zasób. Na najgęściej zaludnionych obszarach UE szereg norm jakości powietrza zostało już w znacznym stopniu przekroczone, szczególnie pod względem czynników zanieczyszczenia stanowiących największy problem, takich jak pył zawieszony, ozon w warstwie przyziemnej i dwutlenek azotu. Pomimo znaczących starań mających na celu ograniczenie emisji czynników zanieczyszczenia obecne stężenie cząstek drobnoziarnistych powoduje 500 000 przedwczesnych zgonów rocznie¹⁴ w UE i jej najbliższym sąsiedztwie. Inne badania wskazują, że liczba dni pracy opuszczonych z powodu chorób wywołanych zanieczyszczonym powietrzem jest wyższa niż liczba dni pracy koniecznych do opłacenia dodatkowych środków redukcji czynników zanieczyszczenia.

¹⁴ EEA, SOER 2010

Co znamienne, ekosystemy i rolnictwo również odczuwają skutki zanieczyszczenia powietrza, takie jak zakwaszenie, eutrofizacja i szkody w roślinności powodowane przez ozon. Roczny koszt ekonomiczny w 2020 r. szacuje się tu na 537 mld EUR¹⁵.

Lepsze wdrażanie istniejących przepisów i nowe normy oparte na badaniach naukowych pozwoliłyby zająć się z tymi problemami i pokierować innowacjami. Przy odpowiednio długim okresie wdrażania, przepisy te mogą zapewnić korzyści pod względem jakości powietrza wynikające z przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz dzięki innym działaniom w ramach tego planu działania, na przykład polegającym na ograniczeniu ilości odpadów, zastosowaniu bardziej efektywnych metod produkcji oraz podejmowaniu działań w ramach polityki rolnej i w sektorze transportu.

Główny etap: Do 2020 r. zostaną spełnione przejściowe normy jakości powietrza UE, w tym w newralgicznych punktach miast, przy czym normy te zostaną uaktualnione i określone zostaną dodatkowe środki w celu dalszego nadrobienia zaległości w realizacji najważniejszego celu, jakim jest osiągnięcie poziomów jakości powietrza, które nie mają poważnych skutków dla zdrowia i środowiska.

Komisja:

- przeprowadzi kompleksowy przegląd wszystkich strategii UE w zakresie zanieczyszczenia powietrza (do 2013 r.);
- zaproponuje ulepszoną strategię na okres po 2020 r., oceniając zakres stosowania norm jakości powietrza i emisji oraz dodatkowe środki redukcji emisji z głównych źródeł (w 2013 r.);
- będzie wspierać proces wdrażania obowiązujących środków, które mogą pomóc w rozwiązaniu utrzymujących się problemów związanych z jakością powietrza.

Państwa członkowskie powinny:

- przyspieszyć wdrażanie przepisów UE w zakresie jakości powietrza (działanie ciągłe).

4.6. Grunty i gleby

W UE ponad 1000 km² podlega „zajęciu” każdego roku na cele mieszkalnictwa, przemysłu, dróg i rekreacji. Mniej więcej połowa tej powierzchni ulega w rzeczywistości „zasklepieniu”¹⁶. Dostępność infrastruktury różni się znacznie w zależności od regionu, ale łącznie co dziesięć lat utwardzamy obszar powierzchni Cypru. Jeżeli mamy osiągnąć poziom zerowy netto do 2050 r. w postępie liniowym, musielibyśmy ograniczyć zajmowanie gruntów do średniej 800 km² rocznie w okresie 2000-2020 r. W wielu regionach gleby ulegają nieodwracalnej erozji lub charakteryzują się niską zawartością materii organicznej. Poważnym problemem jest również skażenie gleby.

¹⁵ Assessment of Health-Cost Externalities of Air Pollution at the National Level using the EVA Model System (Ocena efektów zewnętrznych dla zdrowia i kosztów zanieczyszczenia powietrza na poziomie krajowym z zastosowaniem systemu modelowania EVA), J. Brandt et al., CEEH 2011.

¹⁶ Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects (Sprawozdanie „Przegląd najlepszych praktyk w zakresie ograniczania procesu zasklepienia gleby i zmniejszania jego negatywnych skutków”), Prokop et al, European Communities 2011.

Użytkowanie gruntów to niemal zawsze kompromis pomiędzy różnymi potrzebami społecznymi, ekonomicznymi i środowiskowymi (np. mieszkalnictwem, infrastrukturą transportową, produkcją energii, rolnictwem, ochroną przyrody). Decyzje o użytkowaniu gruntów to długoterminowe zobowiązania, których cofnięcie jest trudne lub kosztowne. Obecnie decyzje te są często podejmowane bez właściwej uprzedniej analizy takich skutków, na przykład w wyniku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Reformy polityki rolnej, energetycznej, transportowej i polityki spójności UE stworzą szansę określenia ram i właściwych zachęt dla organów publicznych i właścicieli gruntów w celu osiągnięcia tego celu.

Główny etap: Do 2020 r. strategie UE będą uwzględniać swój bezpośredni i pośredni wpływ na użytkowanie gruntów w UE i na świecie, a wskaźnik zajęcia gruntów będzie stosowany w celu osiągnięcia poziomu zerowego netto do 2050 r.; erozja gleby będzie ograniczona, a zawartość materii organicznej w glebie wyższa, a na skażonych terenach prowadzone będą działania naprawcze.

Komisja:

- będzie dalej rozbudowywać bazę wiedzy na temat materiału biotycznego, skutków i tendencji w zakresie gospodarki przestrzennej, oraz planowania przestrzennego, w tym różnego rodzaju wpływów na poziomie światowym i skutków dla partnerów handlowych, a także przedstawi sprawdzone rozwiązania w państwach członkowskich w komunikacie dotyczącym użytkowania gruntów (w 2014 r.);
- zajmie się zmianą pośredniego użytkowania gruntów wynikającą w szczególności z polityki w zakresie energii odnawialnej (działanie ciągłe);
- opublikuje wytyczne dla najlepszych praktyk w zakresie ograniczenia zasklepienia gleby, przeciwdziałania temu procesowi i jego kompensowania (do 2012 r.);
- uwzględni w szerszym zakresie aspekty efektywnej gospodarki zasobami w przeglądzie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (w 2012 r.);
- zaproponuje kandydackie europejskie partnerstwo innowacyjne (w 2011 r.) dotyczące wydajności i zrównoważonego rozwoju rolnictwa, którego celem będzie między innymi zabezpieczenie funkcji gleby na zadowalającym poziomie (do 2020 r.).

Państwa członkowskie powinny:

- w swoim procesie decyzyjnym w większym stopniu uwzględniać bezpośrednie i pośrednie użytkowanie gruntów i jego skutki dla środowiska oraz ograniczyć, na ile to możliwe, zajmowanie gruntów oraz zasklepienie gleby (działanie ciągłe);
- wdrożyć działania niezbędne do ograniczenia erozji gleby i zwiększenia w niej zawartości materii organicznej (działanie ciągłe);
- sporządzić wykaz skażonych terenów i harmonogram działań naprawczych (do 2015 r.).

4.7. Zasoby morza

Środowisko morskie przedstawia sobą możliwości gospodarcze dla wielu sektorów, takich jak sektor wydobywania kopalin, przemysł farmaceutyczny, biotechnologia i sektor energetyczny. Zapewnia ono również kluczowe funkcje ekosystemu, takie jak naturalne funkcje regulacyjne, które mają swój udział w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i spowalniają erozję obszarów

przybrzeżnych. Oddziaływanie na te systemy, w tym w wyniku odprowadzania czynników zanieczyszczenia wód słodkich do morza, nadal jest poważne, nawet jeżeli w niektórych przypadkach odnotowano jego zmniejszenie. Brak jest spójnego zarządzania przestrzenią morską, co już odbija się niekorzystnie na naszych możliwościach korzystania z działalności morskiej. Zastosowanie instrumentów planowania przestrzennego na obszarach morskich przyczyniłoby się do lepszego wykorzystania zasobów.

Zmniejszanie się stad ryb ma poważne skutki ekonomiczne i społeczne dla stref przybrzeżnych i przyczynia się do utraty różnorodności biologicznej w wyniku zakłócenia funkcjonowania systemów, natomiast zanieczyszczenie morza i zmiana klimatu niosą za sobą inne zagrożenia (np. zakwaszenie). Wspólna polityka rybołówstwa UE oraz zintegrowana polityka morska UE stawiają sobie za główny cel zrównoważony rozwój, by zapewnić efektywne wykorzystywanie zasobów morza przez wszystkie podmioty łańcucha wartości.

Każdego roku z powodu zanieczyszczenia odpadami z tworzywa sztucznego i innymi ginie ponad milion ptaków oraz 100 000 ssaków morskich i żółwi morskich. Takie czynniki, jak wyrzucane do morza odpady i śmieci oraz miejskie oczyszczalnie ścieków, przyczyniają się z znacznym stopniem do zanieczyszczenia niektórych akwenów morskich wokół Europy. W celu ograniczenia tych szkodliwych oddziaływań dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej przewiduje osiągnięcie dobrego stanu środowiska w wodach morskich.

Główny etap: Do 2020 r. osiągnięty zostanie dobry stan środowiska wszystkich wód morskich UE, a do 2015 r. połowy nie będą przekraczać ich maksymalnego podtrzymywalnego poziomu.

Komisja:

- w kontekście ostatnich wniosków Komisji dotyczących reformy wspólnej polityki rybołówstwa będzie zmierzała do zapewnienia zrównoważonego zarządzania zasobami połowowymi;
- przedstawi kolejne wnioski dotyczące stopniowego wycofywania wszystkich dotacji dla rybołówstwa, które mogłyby być szkodliwe dla środowiska;
- przyczyni się do zwiększania ochrony naturalnego kapitału strefy przybrzeżnej i morskiej, poprzez zaproponowanie środków polityki w zakresie zarządzania i planowania (w 2012 r.) oraz ciągłego wspierania projektów z zakresu poszerzania wiedzy i projektów demonstracyjnych;
- będzie promować strategie oparte na ekosystemie i uwzględni ryzyko klimatyczne w działaniach dotyczących gospodarki morskiej (komunikat w sprawie dostosowania się do zmiany klimatu w strefie przybrzeżnej i morskiej w 2012 r.);
- wesprze zrównoważone wykorzystywanie zasobów morza oraz określi możliwości innowacyjnej działalności w gospodarce morskiej i przybrzeżnej (komunikat w sprawie „błękitnego wzrostu” w 2012 r.);
- będzie wspierać strategie dotyczące zaśmiecania morza we wszystkich czterech regionach morskich UE w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi leżącymi w strefach przybrzeżnych lub na forum odpowiedniej regionalnej konwencji w sprawie mórz (2012 r.);
- udzieli wsparcia państwom członkowskim opracowując w tym celu środki pozwalające osiągnąć dobry stan środowiska w wodach morskich do 2020 r. i ustanowić rozległą sieć obszarów chronionych (w 2020 r.).

Państwa członkowskie powinny:

- wdrożyć dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej i wyznaczyć morskie obszary chronione.

5. KLUCZOWE SEKTORY

W krajach uprzemysłowionych przemysł spożywczy, budownictwo mieszkalne i mobilność są zazwyczaj odpowiedzialne za 70–80 % oddziaływania na środowisko ogółem. Sektory te także odgrywają kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów w zakresie energii i zmiany klimatu, o których mowa w uzupełniających długookresowych strategiach i które wiążą się ze środkami omawianymi w tym dokumencie w celu zmaksymalizowania synergii w ramach inicjatywy przewodniej dotyczącej efektywnego korzystania z zasobów¹⁷.

5.1. Kwestie żywności

Łańcuch wartości żywności i napojów w UE przyczynia się w 17 % do naszych bezpośrednich emisji gazów cieplarnianych i w 28 % do zużycia surowców, przez co oddziaływanie naszych struktur konsumpcji ma charakter globalny, w szczególności dotyczy to konsumpcji białek zwierzęcych. Łańcuch ten jest głównym odbiorcą wody wysokiej jakości, która ma zasadnicze znaczenie dla produkcji. Jednakże w samej tylko UE co roku marnotrawione jest 90 mln ton żywności, co daje 180 kg w przeliczeniu na osobę. Większość tej żywności nadaje się jeszcze do spożycia przez ludzi.

Wspólne wysiłki rolników, przemysłu spożywczego, detalistów i konsumentów wsparte zasobooszczędnymi technikami produkcji, zrównoważonymi wyborami żywności (zgodnie z zaleceniem Światowej Organizacji Zdrowia na temat ilości białek zwierzęcych, w tym mięsa i produktów mleczarskich, w spożyciu na osobę) i ograniczeniem marnotrawstwa żywności mogą przyczynić się do bardziej efektywnego gospodarowania zasobami i do bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie globalnym.

Komisja zaproponowała w swoim komunikacie „Budżet z perspektywy «Europy 2020»” środki, które zreformowana wspólna polityka rolna będzie musiała przyjąć, aby stać się bardziej zasobooszczędną¹⁸. Dodatkową kwestią w odniesieniu do długoterminowego globalnego bezpieczeństwa żywnościowego są zrównoważone dostawy fosforu, stanowiącego kluczowy surowiec do użyźniania gleb, którego nie można zastąpić. Konieczne są dalsze badania w celu ustalenia, w jaki sposób udoskonolenie nawozów, żywności i rozwiązywania kwestii bioodpadów mogłoby ograniczyć naszą zależność od fosforu kopalnego.

Główny etap: Do 2020 r. rozpowszechnione zostaną zachęty na rzecz zdrowszej i bardziej zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności i doprowadzą one do obniżenia o 20 % wykorzystania zasobów w łańcuchu żywnościowym. Usuwanie jadalnych odpadów żywności powinno zmniejszyć się o połowę w UE.

Komisja:

- dokona pogłębionej oceny, w jaki sposób najlepiej ograniczyć marnotrawstwo w łańcuchu dostaw żywności oraz rozważy sposoby obniżenia oddziaływania struktur

¹⁷ COM(2011) 112, COM(2011) 109, COM(2010) 639.

¹⁸ COM(2011) 500.

produkcji i konsumpcji żywności na środowisko (komunikat w sprawie zrównoważonej produkcji żywności do 2013. r.);

- opracuje metodologię dla kryteriów trwałości w odniesieniu do kluczowych artykułów spożywczych (do 2014 r.);
- dokona pogłębionej oceny bezpieczeństwa dostaw fosforu i ewentualnych działań pod kątem jego zrównoważonego wykorzystania (zielona księga w sprawie zrównoważonego stosowania fosforu do 2012 r.).

Wzywa się państwa członkowskie do:

- uwzględnienia problemu marnotrawstwa żywności w krajowych programach zapobiegania powstawaniu odpadów (w 2013 r.).

5.2. Usprawnienia w sektorze budownictwa

Usprawnienia w budownictwie i użytkowaniu budynków w UE wpłynęłyby na 42 % finalnego zużycia energii, na około 35 % emisji gazów cieplarnianych¹⁹ i na ponad 50 % wszystkich wydobywanych surowców, a także mogłyby pomóc nam zaoszczędzić do 30 % wody²⁰. Należy więc jeszcze bardziej wzmocnić istniejące strategie promowania efektywności *energetycznej* oraz wykorzystania energii odnawialnej w budynkach i uzupełnić je strategiami efektywnego gospodarowania *zasobami*, które uwzględnią w szerszym zakresie oddziaływanie na środowisko w całym cyklu życia budynków i infrastruktury. W całym cyklu życia budynków należy w większym stopniu uwzględniać koszty ich eksploatacji, a nie tylko koszty początkowe, w tym odpady budowlane i rozbiórkowe. Wdrożenie efektywnego gospodarowania budynkami, a także mobilnością stanowi warunek wstępny lepszego planowania infrastruktury.

Znaczące usprawnienia w zakresie zużycia zasobów i energii w cyklu życia wraz z udoskonalonymi trwałymi materiałami, recyklingiem większej ilości odpadów i lepszym projektowaniem przyczynią się do powstania konkurencyjnego sektora budownictwa i zasobooszczędnych zasobów budownictwa. Wymaga to aktywnego zaangażowania całego łańcucha wartości w sektorze budownictwa. Potrzebne są określone strategie zachęcające MŚP, które stanowią ogromną większość firm budowlanych, do prowadzenia szkoleń i inwestycji w zakresie metod i praktyk zasobooszczędnego budownictwa.

Główny etap: Do 2020 r. w zakresie remontów i budowy budynków i infrastruktury spełnione zostaną wysokie wymagania efektywnego gospodarowania zasobami. Powszechnie stosować się będzie podejście oparte na cyklu życia, wszystkie nowe budynki będą budynkami o niemal zerowym zużyciu energii²¹ i o wysokiej efektywności wykorzystania materiałów oraz wprowadzone zostaną strategie remontu istniejących zasobów budownictwa²², umożliwiające ich opłacalne odnawianie w tempie 2 % rocznie. 70 % innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych będzie poddawane recyklingowi²³.

Komisja wraz z państwami członkowskimi:

¹⁹ COM (2007) 860 wersja ostateczna.

²⁰ COM (2007) 414 wersja ostateczna.

²¹ Dyrektywa 2010/31/UE.

²² Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r.

²³ Zgodnie z art. 11 dyrektywy 2008/98/WE.

- oceni jak wspierać plany inwestycji w kompetencje, programy stażowe i komunikację w zakresie najlepszych praktyk efektywnego gospodarowania zasobami w tym sektorze (działanie ciągłe);
- podejmie środki, w stosownych przypadkach z zastosowaniem „testu MŚP”, mające na celu pobudzenie popytu i podejmowanie praktyk efektywnego gospodarowania zasobami dzięki organizacji obliczania kosztów w cyklu życia i odpowiednim rozwiązaniom finansowym; będzie dalej poszerzać zakres Eurokodów w celu opracowania kryteriów odnoszących się do zrównoważonego rozwoju; będzie tworzyć zachęty aby nagrodzić energooszczędne budynki oraz działać na rzecz zrównoważonego wykorzystania drewna w budownictwie (komunikat w sprawie konkurencyjności sektora budownictwa w 2011 r., komunikat w sprawie zrównoważonego budownictwa w 2013 r.);
- oceni w jaki sposób najlepiej promować innowacyjność sektora prywatnego w budownictwie (działanie ciągłe).

5.3. Zapewnienie efektywnej mobilności

Nowoczesny, zasobooszczędny system mobilności, obsługujący zarówno pasażerów, jak i ładunki, może znacząco przyczynić się do konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju. Biała księga w sprawie transportu²⁴ przedstawia szereg opcji wymaganej holistycznej polityki transportowej.

Główny etap: Do 2020 r. ogólna efektywność w sektorze transportu wytworzy większą wartość przy optymalnym wykorzystaniu zasobów, takich jak surowce, energia i grunty, oraz zmniejszy jego wpływ na zmianę klimatu, zanieczyszczenie powietrza, hałas, zdrowie, wypadki, różnorodność biologiczną i degradację ekosystemu. W sektorze transportu będzie się zużywać mniej energii i wykorzystywać czystą energię, nowoczesna infrastruktura będzie lepiej wykorzystywana, a także zostanie ograniczony jej negatywny wpływ na środowisko i kluczowe naturalne aktywa, takie jak woda, grunty i ekosystemy. Począwszy od 2012 r. emisja gazów cieplarnianych w transporcie będzie średnio spadać o 1 % rocznie.

Komisja zapewni wdrożenie inicjatyw zawartych w białej księdze dotyczącej transportu zgodnie z celami efektywnego gospodarowania zasobami, w tym dzięki przyspieszeniu internalizacji kosztów zewnętrznych.

6. ZARZĄDZANIE I MONITOROWANIE

Przekształcenie UE w bardziej zasobooszczędną gospodarkę będzie wymagać uzgodnionych działań w ramach różnego rodzaju strategii. Komisja podejmie starania wspólnie z zainteresowanymi stronami w celu określenia odpowiednich wskaźników i celów, które posłużą do pokierowania działaniami i monitorowania postępów. Doprowadzą one do koniecznego przekształcenia gospodarki tylko wtedy, gdy odegrają pełną rolę w strategii „Europa 2020” przy zintegrowaniu efektywnego gospodarowania zasobami z europejskim semestrem dotyczącym koordynacji polityki gospodarczej.

²⁴ COM (2011) 144.

6.1. Nowe kierunki działania na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami

Wzmocnienie roli dialogu: Decydenci w UE, państwach członkowskich i na szczeblu regionalnym muszą zaangażować się w aktywną dyskusję z przedsiębiorcami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego na temat warunków politycznych niezbędnych do przezwyciężenia przeszkód na drodze do efektywnego gospodarowania zasobami.

Inwestowanie w transformację: Efektywne gospodarowanie zasobami może obniżyć koszty, ale często wymaga wstępnych inwestycji. UNEP szacuje, że roczne środki finansowe niezbędne do uzyskania bardziej energooszczędnej światowej gospodarki mieszczą się w przedziale 1,05-2,59 bln USD²⁵ i pochodzą głównie z prywatnych źródeł. Będzie to wymagało nie tylko wydatków na rozwiązania ekologiczne, ale również ekologizacji wszystkich inwestycji publicznych i prywatnych. We wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych na okres 2014-2020 poczyniono już znaczne postępy w kierunku integracji efektywnego wykorzystania zasobów w budżecie UE. Szybki wzrost globalnych nakładów finansowych na czystą energię pokazuje, że taka zmiana w sposobie myślenia jest możliwa. Nieznajomość ryzyka i zwrotów z inwestycji w efektywne gospodarowanie zasobami wśród finansistów stanowi przeszkodę dla inwestycji, brak pewności w zakresie kierunku polityki i wiarygodności zwiększają ryzyko finansowe, a długoterminowe inwestycje są często odrzucane przez rynki finansowe nastawione na krótkoterminowe wyniki.

Opracowanie wskaźników i potencjalnych celów: Ustalenie wskaźników i określenie procesu osiągania szeroko pojmowanych celów efektywnego gospodarowania zasobami pomoże wyznaczyć ścieżkę realizacji wizji efektywnego gospodarowania zasobami do 2050 r.: porządek publiczny można lepiej zaplanować, by uwzględnić koszty i korzyści bardziej efektywnego gospodarowania zasobami, a sektor prywatny odniesie korzyści z lepszych sygnałów dla swoich planów inwestycyjnych oraz niezbędnej przewidywalności i przejrzystości pod względem podejmowania długoterminowych decyzji.

Cel zrównoważonego wzrostu w ramach strategii „Europa 2020” wytycza poszczególne docelowe poziomy emisji gazów cieplarnianych, efektywności energetycznej i energii odnawialnej, które są istotne z punktu widzenia realizacji celów w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów. Realizacja tych celów ma zasadnicze znaczenie dla ochrony zasobów naturalnych, a działania wymienione w niniejszym planie również przyczynią się do ich osiągnięcia. Cele te jednak nie uwzględniają pewnych istotnych negatywnych skutków dla europejskiej gospodarki, zdrowia i jakości życia, na przykład czynników takich jak nieefektywne użytkowanie gruntów, niska jakość wody i jej dostępność, odpady, zanieczyszczenie powietrza oraz utrata usług ekosystemowych, stad ryb i różnorodności biologicznej. Ich uwzględnienie zwiększyłoby wykorzystanie nowych źródeł zrównoważonego rozwoju i wzmocniłoby konkurencyjność w dłuższej perspektywie.

Chociaż już w chwili obecnej czynione są postępy w integrowaniu ekonomicznego systemu środowiskowego i systemu rachunków społecznych, jednak istnieje kilka konkurujących ze sobą pomysłów, jakie wskaźniki należy stosować, udoskonalać lub opracować w celu lepszego pokierowania decyzjami politycznymi lub inwestycyjnymi. Takie wskaźniki będą musiały być sprawdzone, łatwo zrozumiałe i szeroko akceptowane aby można było prowadzić ciągły pomiar postępów w dziedzinie poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Dlatego

²⁵ UNEP Green Economy Synthesis 2010.

też Komisja proponuje współdziałanie wszystkich kluczowych zainteresowanych podmiotów w celu opracowania takich wskaźników i potencjalnych celów.

Widząc jednak potrzebę natychmiastowego rozpoczęcia pomiarów postępu, jako tymczasowy główny wskaźnik Komisja proponuje zastosować wydajność zasobów mierzona stosunkiem PKB do krajowej konsumpcji surowców (DMC) (w EUR/tonę). Wyższy stosunek wskazywałby na lepsze wyniki, tzn. na wzrost gospodarczy zachodzący przy zużyciu stosunkowo małej ilości zasobów naturalnych²⁶. Oddaje on jednak jedynie aspekty naturalnych zasobów, nieuwzględniając innych zasobów lub potencjalnego przesunięcia obciążenia pomiędzy państwami.

Ponieważ wiodący wskaźnik daje jedynie częściowy obraz, należy go uzupełnić zestawem wskaźników dotyczących wykorzystania wody, gruntów, surowców i węgla oraz wskaźników pozwalających oszacować wpływ na środowisko, na nasz naturalny kapitał i ekosystemy oraz uwzględniających w miarę możliwości globalne aspekty konsumpcji UE. Ponadto, wskaźniki tematyczne zostaną wykorzystane do monitorowania postępu w realizacji istniejących celów w innych sektorach, co zostało szczegółowo przedstawione w towarzyszącym temu planowi działania dokumencie roboczym służb Komisji.

Główny etap: Do 2020 r. zainteresowane strony na wszystkich szczeblach zostaną zmobilizowane do zapewnienia spójności i wzajemnego uzupełniania się strategii finansowania, inwestycji, badań naukowych i innowacji. Ambitne cele efektywnego gospodarowania zasobami oraz solidne, szybko udostępniane wskaźniki wyznaczą publicznym i prywatnym decydom kierunki przekształcania gospodarki na rzecz lepszego gospodarowania zasobami.

Komisja wraz z państwami członkowskimi:

- będzie uwzględniać kwestie racjonalizacji zużycia zasobów w europejskim okresie oceny począwszy od 2012 r., koncentrując się na ustaleniu priorytetów dotyczących środków umożliwiających zrównoważony rozwój;
- umożliwi współpracę przedsiębiorstw, naukowców, organizacji pozarządowych, władz lokalnych i krajowych w celu zbadania możliwości i wyzwań oraz wskaże nowe rodzaje działań na rzecz zrównoważonego i zasobooszczędnego rozwoju (w 2012 r.);
- osiągnie szerokie porozumienie z tymi zainteresowanymi stronami co do sposobu dokonania pomiaru postępu oraz co do celów, których realizacja jest konieczna, aby sprostać wyzwaniu (do 2013 r.).

Komisja:

- uruchomi „platformę przejścia do efektywnego gospodarowania zasobami UE” (2012 r.), w oparciu o pracę istniejących platform;
- ustanowi okrągły stół na rzecz finansowania efektywnego gospodarowania zasobami, obejmujący przedstawicieli prywatnych i instytucjonalnych banków (EBI, EBOR), zakłady ubezpieczeń i firmy typu venture capital, w celu określenia możliwości opracowania dostosowanych rozwiązań finansowych i wykorzystania instrumentów finansowych w odniesieniu do efektywnej gospodarki zasobami (w 2012 r.);

²⁶ Dla zilustrowania wskaźnika, średnia UE wynosiła około 1,30 EUR/tonę w 2007 r., od poniżej 0,3 do ok. 2,5.

- utworzy unijną panoramę umiejętności i europejską radę sektorową ds. kompetencji na potrzeby zielonych i bardziej zielonych miejsc pracy;
- będzie kontynuować prace nad wskaźnikami, w tym jakością danych, z uwzględnieniem istniejących ramowych zasad oceny, w celu włączenia ich do przeglądu śródkresowego strategii „Europa 2020” (w 2013 r.);
- zaproponuje nowy wiodący wskaźnik kapitału naturalnego i skutków wykorzystania zasobów dla środowiska (koniec 2013 r.);
- będzie kontynuować prace w ramach planu działania „Wyjść poza PKB” w celu bardziej kompleksowego oszacowania społecznego i gospodarczego postępu, między innymi poprzez dalszy rozwój systemu rachunków środowiskowych, dalsze włączanie środowiskowych efektów zewnętrznych do krajowej rachunkowości i tworzenie zbiorczego wskaźnika dla oddziaływań na środowisko;
- rozważy, w jaki sposób najlepiej włączać aspekty efektywnego gospodarowania zasobami do oceny oddziaływania przyszłych wniosków politycznych;

Państwa członkowskie powinny:

- utworzyć lub wzmocnić istniejące krajowe strategie w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami i wprowadzić je do krajowych strategii na rzecz wzrostu i tworzenia miejsc pracy (do 2013 r.);
- przedstawiać sprawozdania z postępów na rzecz efektywniejszego wykorzystania zasobów w ramach krajowych programów reform.

6.2. Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami na płaszczyźnie międzynarodowej

Szereg krajów wdraża strategie pozwalające czerpać korzyści z bardziej efektywnego gospodarowania zasobami nie tylko w obrębie UE, ale również w Japonii, Korei, Stanach Zjednoczonych, Chinach i innych. Istnieje również duże zainteresowanie dialogiem i współpracą w tej kwestii z krajami sąsiadującymi z Unią Europejską. Takie inicjatywy można postrzegać w kontekście wysiłków prowadzonych na całym świecie na rzecz promowania przejścia na gospodarkę ekologiczną. UE może korzystać z doświadczeń innych i aktywnie pomagać naszym krajom partnerskim na obranej przez nie drodze. W szczególności zachęca się państwa, które wkrótce przystąpią do UE do dostosowywania ich polityk.

Jako podstawę dalszej dyskusji w ramach konferencji Rio+20 zaplanowanej na czerwiec 2012 r. Komisja Europejska zaproponowała niedawno szeroki wachlarz ewentualnych działań, w tym nowe międzynarodowe inicjatywy w zakresie użytkowania wody, energii, rolnictwa, gruntów, lasów, chemikaliów i zasobów morza, programy kształcenia umiejętności, mobilizowanie prywatnych i publicznych środków i inwestycji oraz przechodzenie na bardziej efektywny, globalny, wielostronny system zarządzania²⁷.

Główny etap: Do 2020 r. efektywne wykorzystanie zasobów stanie się wspólnym celem wspólnoty międzynarodowej, a postępy w tym kierunku dokonają się w oparciu o podejścia przyjęte w Rio.

²⁷

COM (2011) 363.

Komisja wraz z państwami członkowskimi będzie (działania ciągłe):

- działać na rzecz pomyślnego wyniku szczytu Rio + 20 w 2012 r. i konkretnych postępów na drodze do gospodarki ekologicznej oraz bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów naturalnych.
- Będzie dążyć do poprawy dialogu ze strategicznymi partnerami w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie efektywności wykorzystania zasobów;
- podejmować wspólne inicjatywy z krajami kandydackimi, potencjalnymi kandydatami i innymi sąsiadami dzielącymi z nami wiele zasobów środowiska;
- działać na rzecz zakończenia i skutecznego wdrożenia postanowień umów międzynarodowych, aby globalne wzorce produkcji i konsumpcji stały się bardziej zrównoważone;
- wykorzystywać pomoc rozwojową do wsparcia działań mniej rozwiniętych krajów na rzecz bardziej efektywnego gospodarowania zasobami w kontekście zrównoważonego rozwoju i eliminacji ubóstwa;
- współpracować z międzynarodowymi partnerami w zakresie badań i innowacji dotyczących efektywnego gospodarowania zasobami;
- opracowywać mocniejsze wielostronne mechanizmy globalnego zarządzania publicznymi dobrami.

6.3. Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE

Postępy w efektywnym gospodarowaniu zasobami zależą od usprawnień w sposobie zarządzania naszymi zasobami naturalnymi i ekosystemami. Nadal istnieją poważne luki we wdrażaniu przez państwa członkowskie środków wykonawczych, w szczególności w odniesieniu do ochrony przyrody, gospodarowania odpadami i gospodarki wodnej. Koszty wynikające z braku wdrożenia obecnych przepisów szacuje się na około 50 mld EUR rocznie²⁸.

Główny etap: Do 2020 r. potencjał przepisów dotyczących ochrony środowiska UE zostanie w pełni wykorzystany.

Komisja:

- zaproponuje środki poszerzania wiedzy, podnoszenia świadomości i lepszej mobilizacji kluczowych podmiotów w celu zapewnienia lepszego wykorzystania środków ochrony środowiska w całej UE.

Państwa członkowskie powinny:

- wyeliminować luki w zakresie zapewniania wykorzystania potencjału przepisów UE.

7. WNIOSKI

Wcześniejsze struktury wzrostu zapewniły większy dobrobyt, jednak kosztem intensywnego i często nieefektywnego wykorzystania zasobów. Różnorodność biologiczna, ekosystemy i zapewniane przez nie usługi są powszechnie niedoceniane, koszty odpadów często nie znajdują odzwierciedlenia w cenach, obecne rynki i strategie publiczne nie mogą w pełni

²⁸ The cost of not implementing the environmental acquis (Koszty niewdrożenia przepisów z dziedziny ochrony środowiska), COWI, publikacja wkrótce

poradzić sobie z konkurencyjnym popytem na strategiczne zasoby, takie jak minerały, grunty, woda i biomasa. Wymaga to spójnej i zintegrowanej odpowiedzi w ramach wielu strategii politycznych w celu zaradzenia spodziewanym ograniczeniom w zakresie zasobów i utrzymania naszego dobrobytu w perspektywie długoterminowej.

Niniejszy plan działań nie stanowi ostatecznej odpowiedzi na wszystkie wyzwania. Jest to pierwszy krok ku opracowaniu spójnych ram działań dla wielu różnych obszarów polityki i branż. Jego celem jest stworzenie stabilnych perspektyw dla transformacji gospodarczej. Komisja przygotowuje wnioski legislacyjne i propozycje w zakresie polityki mające na celu realizację niniejszego planu działań. Bez zaangażowania innych publicznych i prywatnych podmiotów nie osiągniemy naszych celów w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami.

Komisja zwraca się do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów o zatwierdzenie tego planu działania i udział w dalszym opracowywaniu działań UE zmierzających do stworzenia Europy efektywnie korzystającej z zasobów.

Zasób/sektor	Paliwa kopalne	Surowce i minerały	Woda	Powietrze	Grunty	Gleby	Ekosystemy: Różnorodność biologiczna	Zasoby morza	Odpady	Inicjatywy polityczne UE
Gospodarka obiegowa	Ograniczanie, ponowne wykorzystanie, recykling, zastępowanie, ochrona, wycena									Przegląd planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej (SCP) (2012 r.)
Energia	Ograniczenie zużycia paliw kopalnych dzięki: - zwiększeniu efektywności energetycznej (20 % do 2020 r.); - zastąpieniu ich odnawialnymi zasobami (20 % do 2020 r. i 10 % w transporcie)	- Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw kluczowych surowców (odnawialne źródła energii i elektryfikacja) - Zmniejszenie energochłonności wydobycia, produkcji i konsumpcji surowców.	- Efektywne wykorzystanie w postaci odnawialnego źródła energii; - Ograniczenie zapotrzebowania na chłodzenie elektrowni; - Ograniczenie energochłonności uzdatniania wody; - Ograniczenie zużycia gorącej wody dzięki lepszym urządzeniom i infrastrukturze zaopatrzenia w wodę.	- Zmniejszenie zanieczyszczenia szkodliwymi substancjami, w szczególności dzięki mniejszemu zużyciu paliw kopalnych; 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. (30%, jeśli pozwolą na to warunki); 80-95% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 r.	- Ograniczenie przejmowania gruntów na potrzeby produkcji biopaliw; - Optymalizacja infrastruktury energetycznej;	- Zapobieganie zanieczyszczeniu u gleb emisjami SO ₂ i NO _x ; - Łagodzenie oddziaływania nowej infrastruktury/rozwijań w zakresie energii na gleby; - Ochrona torfowisk;	- Zmniejszenie zakwaszenia dzięki mniejszemu zużyciu paliw kopalnych - Unikanie szkód w ekosystemach powodowanych wyciekami/eksploatacją nośników energii;	- Wykorzystanie źródła odnawialnej energii; - Zapewnienie zrównoważonego wykorzystania alg do produkcji biopaliw; - Zapobieganie ryzyku wycieku ropy naftowej i klęsk żywiołowych; - Ograniczenie skutków zakwaszenia spowodowanego emisją gazów cieplarnianych.	- Zapewnienie odzyskiwania energii z odpadów niepodlegających recyklingowi; - Ograniczenie energochłonności przetwarzania odpadów. - zwiększenie wykorzystania odpadów ulegających biodegradacji w bioenergii i bioproduktach.	- Energia 2020 - Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego (2011) - Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych; - Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie - plan działania na rzecz zintegrowanej europejskiej sieci energetycznej (2011) - Europejski plan na rzecz efektywności energetycznej do 2020 r. (w 2011 r.); - Przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (w 2011 r.); - Pakiet na rzecz infrastruktury energetycznej (w 2011 r.); - Plan działań na rzecz energii do 2050 r. (w 2011 r.); - Inteligentne sieci energetyczne (w 2011 r.); - Bezpieczeństwo dostaw energii i współpraca międzynarodowa (w 2011 r.).
Żywność	- Ograniczenie zużycia paliw kopalnych dzięki wyższej efektywności energetycznej produkcji żywności; - Unikanie niekorzystnych skutków zastępowania paliw kopalnych biopaliwami.	- Optymalizacja wykorzystania minerałów i surowców (np. fosforu); - Ulepszenie opakowań dla lepszej ochrony i możliwości recyklingu.	- Optymalizacja zużycia wody w rolnictwie; - Zapobieganie powodziom i suszom, np. w wyniku zwalczania zmiany klimatu; - Zapewnienie dostępu do czystej wody dla wysokiej jakości produktów; - Unikanie zanieczyszczenia nawozami i środkami owadobójczymi	- Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych; - Ograniczenie emisji SO ₂ i NO _x .	- Optymalizacja użytkowania gruntów, by pogodzić je z innymi rodzajami użytkowania; - Wykorzystanie zajętych żyznych gruntów pod uprawy; - Ograniczenie zajmowania gruntów (np. dzięki optymalnemu spożyciu białka zwierzęcego).	- Odwrócenie tendencji sprzyjającej utracie gleby; - Przywrócenie zawartości materii organicznej w glebach; - Zapobieganie zanieczyszczeniu u gleb emisjami SO ₂ i NO _x ; - Unikanie zanieczyszczenia a nawozami i środkami owadobójczymi	- Odtworzenie i ochrona ekosystemów, aby zapewnić zapylenie, retencję wody itp.; - Unikanie eutrofizacji na skutek stosowania nawozów oraz ograniczenie stosowania pestycydów; - Zwiększenie różnorodności biologicznej poprzez dobre praktyki gospodarki rolnej.	- Odbudowa stad ryb i wyeliminowanie przyłowów i odrzutów; - Wyeliminowanie szkodliwych technik połowowych; - Rozwój zrównoważonej akwakultury; - Ograniczenie zanieczyszczenia nawozami obszarów przybrzeżnych; - Unikanie zaśmieciania mórz	- ograniczenie marnowania żywności - stosowanie ulegających biodegradacji i poddających się recyklingowi opakowań; - Rozwój kompostowania bioodpadów.	- Reforma WPR (2011 r.) wnioski w sprawie partnerstwa innowacji dotyczącego wydajności i zrównoważonego rozwoju rolnictwa (2011 r.) - Zielona księga na temat fosforu (2012) - Komunikat w sprawie trwałych zasobów żywności (2013)
Budownictwo	- Ograniczenie paliw kopalnych dzięki zwiększonej efektywności energetycznej budynków i zastosowaniu w nich energii odnawialnej; - budowanie budynków o zerowym zużyciu energii, i zwiększenie wskaźnika renowacji istniejących budynków.	- Optymalizacja wykorzystania surowców; - Wykorzystanie trwałych surowców.	- Zwiększenie efektywnego gospodarowania wodą w budynkach i urządzeniach	- Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z budynków - Poprawa jakości powietrza wewnątrz budynków	- Zapobieganie dodatkowemu zajmowaniu gruntów (np. w ramach niekontrolowanego rozwoju miast); - zastosowanie środków zaradczych na skażonych terenach.	- Zapobieganie niekontrolowanemu rozwojowi miast na żyznych glebach; - Minimalizowanie zasklepienia gleb.	utworzenie wystarczających i podłączonych terenów zielonych w ramach zielonej infrastruktury.	- Ograniczenie zakwaszenia spowodowanego emisją gazów cieplarnianych.	- Recykling odpadów budowlanych i rozbiórkowych (70 % do 2020 r.)	- Strategia zrównoważonej konkurencyjności sektora budownictwa UE (w 2011 r.) - Komunikat w sprawie zrównoważonego budownictwa (2013 r.); - Inicjatywa na rzecz efektywnego gospodarowania wodą w budynkach (w 2012 r.)
Mobilność	- Ograniczenie zależności od paliw kopalnych: poprawa wydajności paliwa, wykorzystanie energii odnawialnej, wycofywanie samochodów napędzanych konwencjonalnymi paliwami w miastach do 2050 r., poprawa logistyki multimodalnej, lepsze sieci transportowe; bardziej wydajne pojazdy.	- Zwiększenie zasobooszczędności infrastruktury; - Optymalizacja logistyki w zakresie transportu surowców; - Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw kluczowych surowców (potrzebnych do produkcji akumulatorów).	- Wykorzystanie potencjału transportu wodnego do ograniczenia emisji; - Ograniczenie zanieczyszczenia powodowanego przez transport wodny.	- Ograniczenie zanieczyszczenia z transportu: 60 % mniej gazów cieplarnianych do 2050 r.; mniej ozonu w warstwie przyziemnej, pyłu zawieszzonego, NO ₂ ; mniejsza zawartość siarki w paliwach żegludowych.	- Zmniejszenie wpływu infrastruktury transportowej na rozdrobnienie gruntów	- Zmniejszenie wpływu infrastruktury transportowej na zasklepienie gleb	- Minimalizowanie skutków zasklepienia, rozdrobnienia, zanieczyszczenia gruntów - Zapobieganie rozpowszechnianiu się inwazyjnych gatunków obcych.	- Wykorzystanie potencjału transportu morskiego do ograniczenia emisji; - Zapobieganie wyrzucaniu odpadów i śmieci do morza, również przez statki	- Zapewnienie efektywnego ponownego wykorzystania i recyklingu pojazdów i statków wycofanych z eksploatacji (85-95 % do 2015 r.).	- Biała księga Komisji na temat przyszłości transportu (w 2011 r.); - Przegląd TEN-T (w 2011 r.) - Strategiczny plan dotyczący technologii transportowych.
PL					30					PL
Inicjatywy polityczne UE	Ramy prawne pomocy państwa (w 2013 r.) Dyrektywa w sprawie	- Stawianie czoła wyzwaniom związanym z	- Plan działania w sprawie wody (2012 r.); - Partnerstwo	- Plan stworzenia gospodarki niskoemisyjnej do	- Komunikat w sprawie użytkowania gruntów (2014 r.).	- Wytyczne w zakresie niskoemisyjnych	- Strategia UE dotycząca różnorodności	- Reforma wspólnej polityki morskiej i rybołówstwa (w 2011	- Przegląd celów dotyczących zapobiegania	- Plan działania na rzecz Europy efektywnie wykorzystującej zasoby (2011 r.) - Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-

