Pakiet Circular Economy

Kierunki i potencjalne scenariusze dla zmian regulacji odpadowych Komisji Europejskiej

CIRCULAR ECONOMY IN POLAND

Seria wydawnicza IBS PW **NR 1** / 2016

Pakiet Circular Economy

Kierunki i potencjalne scenariusze dla zmian regulacji odpadowych Komisji Europejskiej

Warszawa, styczeń 2016

Redakcja: Tomasz Szczygielski
Skład: Edyta Kryszkiewicz

Wydano dzięki wsparciu:

Stowarzyszenia Polska Unia Ubocznych Produktów Spalania
w ramach projektu: CircularEconomy.pl

Do bezpłatnej dystrybucji.

Spis treści:

1. Proposed Directive on Waste 5
2. Annex to proposed Directive on Waste 31
3. Proposed Directive on Packaging Waste 33
4. Annex to proposed Directive on Packaging Waste 49
5. Proposed Directive on Landfill 51
6. Proposed Directive on electrical and electronic waste, on end-of-life vehicles, and batteries and accumulators and waste batteries and accumulators 65
7. Analytical note on waste management targets 75
8. Staff Working Document – Implementation Plan 103
9. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy" 113
10. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety" 119
11. Commission Staff Working Document – On the implementation of the Raw Materials Initiative 149

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 595 final

2015/0275 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directive 2008/98/EC on waste

(Text with EEA relevance)

{SWD(2015) 259 final}
{SWD(2015) 260 final}

EXPLANATORY MEMORANDUM

1. CONTEXT OF THE PROPOSAL

1.1. General Context

The Union's economy currently loses a significant amount of potential secondary raw materials which are found in waste streams. In 2013, total waste generation in the EU amounted to approximately 2.5 billion tons of which 1.6 billion tons were not reused or recycled and therefore lost for the European economy. It is estimated that an additional 600 million tons could be recycled or reused. By way of example, only a limited share (43%) of the municipal waste generated in the Union was recycled, with the rest being landfilled (31%) or incinerated (26%). The Union thus misses out on significant opportunities to improve resource efficiency and create a more circular economy.

With respect to waste management, the Union also faces large differences amongst its Member States. In 2011, while six Member States landfilled less than 3% of their municipal waste, 18 landfilled over 50%, with some exceeding 90%. This uneven situation needs to be redressed as a matter of urgency.

The proposals to amend Directive 2008/98/EC on waste[1], Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste[2], Directive 1999/31/EC on the landfill of waste[3], Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles[4], Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators[5] and Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment[6] form part of a Circular Economy Package which also includes a Commission Communication "Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy".

1.2. Grounds for and objectives of the proposal

Recent trends suggest that further progress on resource efficiency is possible and that it can bring major economic, environmental and social benefits. Turning waste into a resource is an essential part of increasing resource efficiency and closing the loop in a circular economy.

The legally binding targets in EU waste legislation have been a key driver to improve waste management practices, stimulate innovation in recycling, limit the use of landfilling, and create incentives to change consumer behaviour. Taking waste policy further can bring significant benefits: sustainable growth and job creation, reduced greenhouse gas emissions, direct savings linked with better waste management practices, and a better environment.

The proposal to amend Directive 2008/98/EC responds to the legal obligation to review the waste management targets in that Directive. The proposals which form part of the Circular Economy Package and amend the six Directives mentioned above build in part on the

---

1 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

2 Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

3 Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.07.1999, p. 1).

4 Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end of life vehicles (OJ L 269, 21.10.2000, p. 34-43).

5 Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (OJ L 266, 26.09.2006, p. 1-14).

6 Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (OJ L 197, 24.7.2012, p. 38-71).

proposal that the Commission tabled in July 2014 and subsequently withdrew in February 2015. They are in line with the objectives of the Resource Efficiency Roadmap[7] and the 7th Environment Action Programme[8], including full implementation of the waste hierarchy[9] in all Member States, decline in absolute and per capita waste generation, ensuring high quality recycling and the use of recycled waste as a major, reliable source of raw materials for the Union. They also contribute to the implementation of the EU Raw Materials Initiative[10] and address the need to prevent food waste. In addition, these proposals simplify the reporting requirements included in all six Directives.

2. RESULTS OF CONSULTATIONS WITH INTERESTED PARTIES AND IMPACT ASSESSMENT

2.1 Studies

The proposals and the accompanying impact assessment assess technological, socio-economic and cost-benefit aspects related to the implementation and further development of EU waste legislation. A supplement to the Impact Assessment was produced to analyse the potential effects of additional variants of the main policy options defined in the Impact Assessment.

2.2 Internal consultation

Within the Commission an Impact Assessment Steering Group composed of various Commission services (SG, ECFIN, GROW, CLIMA, JRC, and ESTAT) followed the preparation of the legislative proposals.

2.3 External consultation

An indicative list of issues to be tackled was developed by the Commission and the first interviews with key stakeholders started in February 2013. An online public consultation in line with the minimum standards for consultation was launched in June 2013, closing in September 2013. 670 responses were submitted, reflecting high public concern about the waste management situation in the EU and high expectations for EU action in this area. A specific consultation of Member States was held between June and September 2015 as well as a broader consultation on the circular economy.

2.4 Impact assessment

An impact assessment report and an executive summary were published together with the proposal adopted in July 2014[11]. The impact assessment, which remains valid as the main analytical basis for the revised legislative proposals, evaluates the main environmental, social and economic impacts of various policy options to improve waste management in the EU. Various levels of ambition are assessed and compared to a "baseline scenario" in order to identify the most appropriate instruments and targets while minimizing costs and maximizing benefits.

The Commission's Impact Assessment Board delivered a positive opinion on the impact assessment on 8 April 2014, while making a number of recommendations to fine-tune the report. The Board requested to further clarify the problem definition and the need for new

---

7 COM(2011) 571.

8 Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' (OJ L 354, 28.12.2013, p. 171).

9 The waste hierarchy gives the preference to prevention first followed by reuse, recycling before energy recovery and disposal which includes landfilling and incineration without energy recovery.

10 COM(2008) 699 and COM(2014)297.

11 COM(2014)397.

mid-term targets, strengthen the arguments in favour of a landfill ban from a subsidiarity and proportionality point of view and of uniform targets for all Member States, and explain in more detail how the varying performances of Member States are taken into account in the proposal.

The impact assessment led to the conclusion that a combination of Options will bring the following benefits:

– Administrative burden reduction in particular for small establishments or undertakings, simplification and better implementation including by keeping targets 'fit for purpose';

– Job creation – more than 170.000 direct jobs could be created by 2035, most of them impossible to delocalize outside the EU;

– GHG emission reduction – more than 600 millions of tons of green house gas could be avoided between 2015 and 2035;

– Positive effects on the competitiveness of the EU waste management and recycling sectors as well as on the EU manufacturing sector (better extended producer responsibility schemes, reduced risks associated with raw material access);

– Reinjection into the EU economy of secondary raw materials which in turn will reduce the dependency of the EU on raw materials imports.

An analytical note supplementing the impact assessment was issued together with the legislative proposal. In this note, a number of additional options and variants were analysed with the aim to better take into account the different starting positions of each Member State.

3. LEGAL ELEMENTS OF THE PROPOSALS

3.1 Summary of the proposed action

The main elements of the proposals to amend EU waste legislation are:

– Alignment of definitions;

– Increase of the preparing for re-use and recycling target for municipal waste to 65% by 2030;

– Increase of the preparing for reuse and recycling targets for packaging waste and the simplification of the set of targets;

– Gradual limitation of the landfilling of municipal waste to 10% by 2030;

– Greater harmonisation and simplification of the legal framework on by-products and end-of-waste status;

– New measures to promote prevention, including for food waste, and re-use;

– Introduction of minimum operating conditions for Extended Producer Responsibility;

– Introduction of an Early Warning System for monitoring compliance with the recycling targets;

– Simplification and streamlining of reporting obligations;

– Alignment to Articles 290 and 291 TFEU on delegated and implementing acts.

3.2 Legal basis and right to act

The proposals amend six Directives addressing the management of different wastes. The proposals to amend Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC, Directive 2000/53/EC,

Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU are based on Article 192(1) TFEU, whilst the proposal to amend Directive 94/62/EC is based on Article 114 TFEU.

Article 11(2) of Directive 2008/98/EC sets down a 50% target for preparing for re-use and recycling of household and similar waste and a 70% target for preparing for re-use, recycling and other material recovery of non-hazardous construction and demolition waste by 2020. Pursuant to Article 11(4), by 31 December 2014 at the latest, the Commission had to examine those targets with a view to, if necessary, reinforcing them and considering the setting of targets for other waste streams, taking into account the relevant environmental, economic and social impacts of setting the targets. According to Article 9(c), the Commission had to set, by the end of 2014, waste prevention and decoupling objectives for 2020, based on best available practices including, if necessary, a revision of the indicators referred to in Article 29(4). Finally, pursuant to Article 37(4), in the first report that intervenes by 12 December 2014, the Commission had to assess a number of measures including producer responsibility schemes for specific waste streams, targets, indicators and measures related to recycling, as well as material and energy recovery operations that may contribute to fulfilling the objectives set in Articles 1 and 4 more effectively.

Article 5(2) of Directive 1999/31/EC sets down three targets for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills and bans the landfilling of certain waste streams. The last target for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills has to be met by the Member States by 16 July 2016. Pursuant to Article 5(2), it shall be re-examined by 16 July 2014 with a view to confirming or amending it in order to ensure a high level of environmental protection and in light of the practical experience gained by Member States in the pursuance of the two previous targets.

Article 6(1) of Directive 94/62/EC sets down targets for the recovery and recycling of packaging waste which, pursuant to Article 6(5), shall be fixed every five years based on the practical experience gained in Member States and the findings of scientific research and evaluation techniques such as life-cycle assessments and cost-benefit analysis.

3.3 Subsidiarity and proportionality principle

The proposals are in conformity with the subsidiarity and proportionality principles set out in Article 5 of the Treaty on the European Union. They are limited to amending the abovementioned Directives by providing a framework establishing shared objectives, while leaving Member States free to decide about precise implementation methods.

3.4 Explanatory documents

The Commission considers that documents explaining Member States' measures transposing the Directives are necessary in order to improve the quality of information on the transposition of the Directives.

Waste legislation is often transposed in a highly decentralised manner in the Member States, including on the regional or local level and in multiple legal acts, depending on the administrative structure of a Member State. As a result, in transposing the amended Directives Member States may have to amend a wide variety of legislative acts at national, regional and local levels.

The proposals amend six different waste Directives and affects an important number of legally binding obligations, including a comprehensive amendment of the targets contained in Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC and Directive 94/62/EC and a simplification of Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU. This is a complex review of waste legislation that will potentially affect a number of pieces of national legislation.

The revised targets for waste management contained in the amended Directives are inter-connected, and should be carefully transposed into national legislation and later on incorporated into national waste management systems.

The proposed provisions will affect a wide range of private and public stakeholders in the Member States and will have an important impact on future investments in waste management infrastructure. The complete and correct transposition of the new legislation is essential to guarantee that their objectives (i.e. protecting human health and the environment, increased resource efficiency, and ensuring the functioning of the internal market and avoiding obstacles to trade and restriction of competition within the EU) are achieved.

The requirement to provide explanatory documents may create an additional administrative burden on some Member States. However, explanatory documents are necessary to allow effective verification of complete and correct transposition, which is essential for the reasons mentioned above, and there are no less burdensome measures to allow efficient verification. Moreover, explanatory documents can contribute significantly to reducing the administrative burden of compliance monitoring by the Commission; without them, considerable resources and numerous contacts with national authorities would be required to track the methods of transposition in all Member States.

In view of the above it is appropriate to ask Member States to accompany the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the provisions of the Directives amending EU waste legislation and the corresponding parts of national transposition instruments.

3.5 Delegated and implementing powers of the Commission

The delegated and implementing powers of the Commission are identified and the corresponding procedures for adoption of these acts are established in paragraphs 4, 5, 6, 9, 11, 14, 15, 18, 19, 21, 22 of Article 1 of the proposal concerning Directive 2008/98/EC, paragraphs 4, 6, 7, 9, 10 of Article 1 of the proposal concerning Directive 94/62/EC, paragraphs 6 and 7 of Article 1 of the proposal concerning Directive 1999/31/EC and the amendments proposed in Articles 1 and 3 of the proposal concerning Directives 2000/53/EC and 2012/19/EU.

4. BUDGETARY IMPLICATION

The proposals will not have an impact on the European Union budget and is therefore not accompanied by the financial statement provided for under Article 31 of the Financial Regulation (Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No1605/2002).

2015/0275 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directive 2008/98/EC on waste

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 192(1) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee[12],

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions[13],

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

(1) Waste management in the Union should be improved, with a view to protecting, preserving and improving the quality of the environment, protecting human health, ensuring prudent and rational utilisation of natural resources and promoting a more circular economy.

(2) The targets laid down in Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council[14] for preparing for re-use and recycling of waste should be amended to make them better reflect the Union's ambition to move to a circular economy.

(3) Many Member States have yet to develop the necessary waste management infrastructure. It is therefore essential to set long-term policy objectives in order to guide measures and investments, notably by preventing the creation of structural overcapacities for the treatment of residual waste and lock-ins of recyclable materials at the bottom of the waste hierarchy.

(4) Municipal waste constitutes approximately between 7 and 10% of the total waste generated in the Union; however, this waste stream is amongst the most complex ones to manage, and the way it is managed generally gives a good indication of the quality of the overall waste management system in a country. The challenges of municipal waste management result from its highly complex and mixed composition, direct proximity of the generated waste to citizens, and a very high public visibility. As a result, its management involves a need for a highly complex waste management

12 OJ C , , p. .

13 OJ C , , p. .

14 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

system including an efficient collection scheme, a need to actively engage citizens and businesses, a need for infrastructure adjusted to the specific waste composition, and an elaborate financing system. Countries which have developed efficient municipal waste management systems generally perform better in overall waste management.

(5) Definitions of municipal waste, construction and demolition waste, the final recycling process, and backfilling need to be included in Directive 2008/98/EC so that the scope of these concepts is clarified.

(6) To ensure that recycling targets are based on reliable and comparable data and to enable more effective monitoring of progress in attaining those targets, the definition of municipal waste in Directive 2008/98/EC should be in line with the definition used for statistical purposes by the European Statistical Office and the Organisation for Economic Co-operation and Development, on the basis of which Member States have been reporting data for several years. The definition of municipal waste in this Directive is neutral with regard to the public or private status of the operator managing waste.

(7) Member States should put in place adequate incentives for the application of the waste hierarchy, in particular, by means of financial incentives aimed at achieving the waste prevention and recycling objectives of this Directive, such as landfill and incineration charges, pay as you throw schemes, extended producer responsibility schemes and incentives for local authorities.

(8) In order to provide operators in markets for secondary raw materials with more certainty as to the waste or non-waste status of substances or objects and promote a level playing field, it is important to establish at the Union level harmonized conditions for substances or objects to be recognised as by-products and for waste that has undergone a recovery operation to be recognised as having ceased to be waste. Where necessary to ensure the smooth functioning of the internal market or a high level of environmental protection across the Union, the Commission should be empowered to adopt delegated acts establishing detailed criteria on the application of such harmonized conditions to certain waste, including for a specific use.

(9) Extended producer responsibility schemes form an essential part of efficient waste management, but their effectiveness and performance differ significantly between Member States. Thus, it is necessary to set minimum operating requirements for extended producer responsibility. Those requirements should reduce costs and boost performance, as well as ensure a level-playing field, including for small and medium sized enterprises, and avoid obstacles to the smooth functioning of the internal market. They should also contribute to the incorporation of end-of-life costs into product prices and provide incentives for producers to take better into account recyclability and reusability when designing their products. The requirements should apply to both new and existing extended producer responsibility schemes. A transitional period is however necessary for existing extended producer responsibility schemes to adapt their structures and procedures to the new requirements.

(10) Waste prevention is the most efficient way to improve resource efficiency and to reduce the environmental impact of waste. It is important therefore that Member States take appropriate measures to prevent waste generation and monitor and assess progress in the implementation of such measures. In order to ensure a uniform measurement of the overall progress in the implementation of waste prevention measures, common indicators should be established.

(11) Plant based substances from the agri-food industry and food of non-animal origin no longer intended for human consumption, which are destined to be used as feed are subject to Regulation (EC) No 767/2009[15] and are not regarded as waste for the purposes of that Regulation. Directive 2008/98/EC should therefore not apply to those products and substances when used for feed, and the scope of that Directive needs to be clarified accordingly.

(12) Member States should take measures to promote prevention of food waste in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by the United Nations General Assembly on 25 September 2015, and in particular its target of halving food waste by 2030. These measures should aim to prevent food waste in primary production, in processing and manufacturing, in retail and other distribution of food, in restaurants and food services as well as in households. Having regard to the environmental and economic benefits of preventing food waste, Member States should establish specific food waste prevention measures and should measure progress in food waste reduction. To facilitate exchange of good practice across the EU both between Member States and between food business operators, uniform methodologies for such measurement should be established. Reporting on food waste levels should take place on a biennial basis.

(13) Industrial, certain parts of commercial waste and extractive waste are extremely diversified in terms of composition and volume, and very different depending on the economic structure of a Member State, the structure of the industry or commerce sector that generates the waste and the industrial or commercial density in a given geographical area. Hence, for most industrial and extractive waste, an industry-oriented approach using Best Available Techniques reference documents and similar instruments to address the specific issues related to the management of a given type of waste is a suitable solution[16]. However, industrial and commercial packaging waste should continue to be covered by the requirements of Directive 94/62/EC and Directive 2008/98/EC, including their respective improvements.

(14) The targets for preparation for re-use and recycling of municipal waste should be increased in order to deliver substantial environmental, economic and social benefits.

(15) Through a progressive increase of the existing targets for preparation for re-use and recycling of municipal waste, it should be ensured that economically valuable waste materials are re-used and effectively recycled, and that valuable materials found in waste are channelled back into the European economy, thus advancing the Raw Materials Initiative[17] and the creation of a circular economy.

---

15 Regulation (EC) No 767/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the placing on the market and use of feed, amending European Parliament and Council Regulation (EC) No 1831/2003 and repealing Council Directive 79/373/EEC, Commission Directive 80/511/EEC, Council Directives 82/471/EEC, 83/228/EEC, 93/74/EEC, 93/113/EC and 96/25/EC and Commission Decision 2004/217/EC (OJ L 229, 1.9.2009, p.1).

16 Industrial activities are covered by Best Available Techniques (BAT) reference documents (BREFs) drawn up under the Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (OJ L 334, 17.12.2010, p. 17) that include information on the prevention of resource use and waste generation, re-use, recycling and recovery. The on-going revision of the BREFs and the adoption by the Commission of BAT Conclusions will strengthen the impact of these BREFs on industrial practices leading to further resource efficiency gains and increased waste recycling and recovery.

17 COM(2008)699 and COM(2014)297.

(16) Large differences exist between Member States with respect to their waste management performance, particularly as regards recycling of municipal waste. In order to take account of those differences, those Member States which in 2013 recycled less than 20% of their municipal waste according to Eurostat data should be given additional time to comply with the preparing for re-use and recycling targets established for 2025 and 2030. In light of average annual progression rates observed in Member States over the past fifteen years, those Member States would need to increase their recycling capacity at levels that are well-above past averages to meet those targets. In order to ensure that steady progress towards the targets is made and that implementation gaps are tackled in due time, Member States that are given additional time should meet interim-targets and establish an implementation plan.

(17) In order to ensure the reliability of the data gathered on preparation for re-use it is essential to establish common rules for reporting. Similarly, it is important to lay down more precise rules on how Member States should report what is effectively recycled and can be counted towards the attainment of the recycling targets. To that effect, as a general rule, the reporting on the attainment of the recycling targets must be based on the input to the final recycling process. In order to limit administrative burdens, Member States should be allowed, under strict conditions, to report recycling rates on the basis of the output of sorting facilities. Losses in weight of materials or substances due to physical and/or chemical transformation processes inherent to the final recycling process should not be deducted from the weight of the waste reported as recycled.

(18) Member States should, for the purposes of calculating whether the preparation for re-use and recycling targets are achieved, be able to take into account products and components that are prepared for re-use by recognised re-use operators and by deposit-refund schemes and the recycling of metals that takes place in conjunction with incineration. In order to ensure a uniform calculation of this data, the Commission will adopt detailed rules on the determination of recognised preparation for re-use operators and deposit-refund schemes, on the quality criteria for recycled metals and on the collection, verification and reporting of data.

(19) In order to ensure better, timelier and more uniform implementation of this Directive and anticipate implementation weaknesses, an early warning system should be established to detect shortcomings and allow taking action ahead of the deadlines for meeting the targets.

(20) Compliance with the obligation to set up separate collection systems for paper, metal, plastic and glass is essential in order to increase preparing for re-use and recycling rates in Member States. In addition bio-waste should be collected separately to contribute to an increase in preparing for re-use and recycling rates and the prevention of contamination of dry recyclable materials.

(21) Proper management of hazardous waste still presents a problem in the Union, and data on its treatment are partly missing. It is therefore necessary to strengthen record keeping and traceability mechanisms through the establishment of electronic registries for hazardous waste in the Member States. Electronic data collection should be extended to other types of waste, where appropriate, in order to simplify record-keeping for businesses and administrations and improve the monitoring of waste flows in the Union.

(22) This Directive sets long-term objectives for the Union's waste management and gives economic operators and Member States a clear direction for the investments needed to

attain the objectives of this Directive. In developing their national waste management strategies and planning investments in waste management infrastructure, Member States should make a sound use of the European Structural and Investment Funds by promoting prevention, re-use and recycling, in line with the waste hierarchy.

(23) Certain raw materials are of a high importance to the economy of the Union and their supply is associated with a high risk. In order to ensure security of supply of those raw materials and in line with the Raw Materials Initiative and the objectives and targets of the European Innovation Partnership on Raw Materials, Member States should take measures to achieve the best possible management of waste containing significant amounts of those raw materials, taking economic and technological feasibility and environmental benefits into account. The Commission has established a list of critical raw materials for the EU[18]. This list is subject to regular review by the Commission.

(24) To further support effective implementation of the Raw Materials Initiative, Member States should also promote the reuse of products constituting the main sources of raw materials. They should also include in their waste management plans nationally appropriate measures regarding collection and recovery of waste containing significant amounts of these raw materials. The measures should be included in the waste management plans when they are updated for the first time following the entry into effect of this Directive. The Commission will provide information about the relevant product groups and waste streams at EU level. This provision does not preclude the Member States to take measures for other raw materials considered as important to their national economy.

(25) Littering has direct detrimental impacts on the environment and the wellbeing of citizens, and high clean-up costs are an unnecessary economic burden for society. The introduction of specific measures in waste management plans and proper enforcement by competent authorities should help eradicate this problem.

(26) To reduce regulatory burdens on small establishments or undertakings, simplification of registration requirements for small establishments or undertakings collecting or transporting small quantities of non-hazardous waste should be introduced. The threshold for quantities of such waste may need to be adapted by the Commission.

(27) Implementation reports prepared by Member States every three years have not proved to be an effective tool for verifying compliance and ensuring good implementation, and are generating unnecessary administrative burdens. It is therefore appropriate to repeal provisions obliging Member States to produce such reports. Instead compliance monitoring should be exclusively based on the statistical data which Member States report every year to the Commission.

(28) Statistical data reported by Member States are essential for the Commission to assess compliance with waste legislation across the Member States. The quality, reliability and comparability of statistics should be improved by introducing a single entry point for all waste data, deleting obsolete reporting requirements, benchmarking national reporting methodologies and introducing a data quality check report. Therefore, when reporting on the achievement of the targets set out in waste legislation, Member States shall use the most recent methodology developed by the Commission and the national statistical offices of the Member States.

---

[18] COM(2014) 297.

(29) In order to supplement or amend Directive 2008/98/EC, the power to adopt acts in accordance with Article 290 of the Treaty should be delegated to the Commission in respect of Articles 5(2), 6(2), 7(1), 11a(2), 11a(6), 26, 27(1), 27(4), 38(1), 38(2) and 38(3). It is of particular importance that the Commission carries out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level. The Commission, when preparing and drawing-up delegated acts, should ensure a simultaneous, timely and appropriate transmission of relevant documents to the European Parliament and the Council.

(30) In order to ensure uniform conditions for the implementation of Directive 2008/98/EC, implementing powers should be conferred on the Commission in respect of Articles 9(4), 9(5), 33(2), 35(5) and 37(6). Those powers should be exercised in accordance with Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council[19].

(31) Directive 2008/98/EC should therefore be amended accordingly.

(32) In accordance with the Joint Political Declaration of 28 September 2011 of Member States and the Commission on explanatory documents[20], Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.

(33) Since the objectives of this Directive, namely to improve waste management in the Union, and thereby contributing to the protection, preservation and improvement of the quality of the environment, the health of the oceans and the safety of seafood by reducing marine litter, and to the prudent and rational utilisation of natural resources across the Union, cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can, by reason of the scale or effects of the measures, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

Article 1

Amendments

Directive 2008/98/EC is amended as follows:

(1) in Article 2(2), the following point (e) is added:

'(e) feed materials as defined in Article 3(2)(g) of Regulation (EC) 767/2009 of the European Parliament and of the Council(*).

(*) Regulation (EC) 767/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the placing on the market and use of feed, amending European

[19] Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28/02/2011, p. 13).

[20] OJ C 369, 17.12.2011, p. 14.

Parliament and Council Regulation (EC) No 1831/2003 and repealing Council Directive 79/373/EEC, Commission Directive 80/511/EEC, Council Directives 82/471/EEC, 83/228/EEC, 93/74/EEC, 93/113/EC and 96/25/EC and Commission Decision 2004/217/EC (OJ L 229, 1.9.2009, p. 1).';

(2) Article 3 is amended as follows:

(a) the following point 1a is inserted:

'1a. "municipal waste" means

(a) mixed waste and separately collected waste from households including:

– paper and cardboard, glass metals, plastics, bio-waste, wood, textiles, waste electrical and electronic equipment, waste batteries and accumulators;

– bulky waste, including white goods, mattresses, furniture;

– garden waste, including leaves, grass clipping;

(b) mixed waste and separately collected waste from other sources that is comparable to household waste in nature, composition and quantity.

(c) market cleansing waste and waste from street cleaning services, including street sweepings, the content of litter containers, waste from park and garden maintenance.

Municipal waste does not include waste from sewage network and treatment, including sewage sludge and construction and demolition waste;';

(b) the following point 2a is inserted:

'2a. "non-hazardous waste" means waste which displays none of the hazardous properties listed in Annex III;';

(c) point 4 is replaced by the following:

'4. "bio-waste" means biodegradable garden and park waste, food and kitchen waste from households, restaurants, caterers and retail premises, comparable waste from food processing plants and other waste with similar biodegradability properties that is comparable in nature, composition and quantity;';

(d) the following point 4a is inserted:

'4a. "construction and demolition waste" means waste falling under the construction and demolition waste categories referred to in the list of waste adopted pursuant to Article 7;';

(e) point 16 is replaced by the following:

'16. "preparing for re-use" means checking, cleaning or repairing recovery operations, by which waste, products or components of products that have been collected by a recognised preparation for re-use operator or deposit-refund scheme are prepared so that they can be re-used without any other pre-processing;';

(f) the following points 17a and 17b are inserted:

'17a. "final recycling process" means the recycling process which begins when no further mechanical sorting operation is needed and waste materials enter a production process and are effectively reprocessed into products, materials or substances;

17b. "backfilling" means any recovery operation where suitable waste is used for reclamation purposes in excavated areas or for engineering purposes in landscaping or construction instead of other non-waste materials which would otherwise have been used for that purpose;';

(3) In Article 4, the following paragraph 3 is added:

'3. Member States shall make use of adequate economic instruments to provide incentives for the application of the waste hierarchy.

Member States shall report to the Commission the specific instruments put in place in accordance with this paragraph by [*insert date eighteen months after the entry into force of this Directive*] and every five years following that date.';

(4) Article 5 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the introductory phrase is replaced by the following:

'1. Member States shall ensure that a substance or object resulting from a production process the primary aim of which is not the production of that substance or object is considered not to be waste, but to be a by-product if the following conditions are met:';

(b) paragraph 2 is replaced by the following:

'2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a in order to establish detailed criteria on the application of the conditions laid down in paragraph 1 to specific substances or objects.';

(c) the following paragraph 3 is added:

'3. Member States shall notify the Commission of technical regulations adopted under paragraph 1 in accordance with Directive 2015/1535/EC of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (*) where so required by that Directive.

(*) OJ L 241, 17.9.2015, p.1.';

(5) Article 6 is amended as follows:

(a) paragraph 1 is amended as follows:

(i) the introductory phrase and point (a) are replaced by the following:

'1. Member States shall ensure that waste which has undergone a recovery operation is considered to have ceased to be waste if it complies with the following conditions:

(a) the substance or object can be used for specific purposes;';

(ii) the second subparagraph is deleted;

(b) paragraphs 2, 3 and 4 are replaced by the following:

'2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a in order to establish detailed criteria on the application of the conditions laid down in paragraph 1 to certain waste. Those detailed criteria shall include limit values for pollutants where necessary and shall take into account any possible adverse environmental effects of the substance or object.

3. Waste which is considered to have ceased to be waste in accordance with paragraph 1 may be considered to be prepared for reuse, recycled or recovered for the purpose of the calculation of the achievement of the targets set out in this Directive, Directive 94/62/EC, Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council(*) respectively if it has been subject to a preparing for reuse, recycling or recovery in accordance with those Directives.

4. Member States shall notify the Commission of technical regulations adopted under paragraph 1 in accordance with Directive 2015/1535/EC of the European Parliament and of the Council where so required by that Directive.

(*) Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (WEEE) (OJ L 197, 24.7.2012, p. 38).';

(6) Article 7 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the first sentence is replaced by the following:

'1. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a to establish the list of waste.';

(b) paragraph 5 is deleted;

(7) Article 8 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the following sub-paragraph is added:

'Such measures may also include the establishment of extended producer responsibility schemes defining specific operational and financial obligations for producers of products.';

(b) the second sentence of paragraph 2 is replaced by the following:

'Such measures may encourage, inter alia, the development, production and marketing of products that are suitable for multiple use, that are technically durable and that are, after having become waste, suitable for preparation for re-use and recycling in order to facilitate proper implementation of the waste hierarchy. The measures should take into account the impact of products throughout their life cycle.';

(c) the following paragraph 5 is added:

'5. The Commission shall organise an exchange of information between Member States and the actors involved in producer responsibility schemes on the practical implementation of the requirements defined in Article 8a and on best practices to ensure adequate governance and cross-border cooperation of extended producer responsibility schemes. This includes, inter alia, exchange of information on the organisational features and the monitoring of producer responsibility organisations, the selection of waste management operators and the prevention of littering. The Commission shall publish the results of the exchange of information.';

(8) The following Article 8a is inserted:

'Article 8a

General requirements for extended producer responsibility schemes

1. Member States shall ensure that extended producer responsibility schemes established in accordance with Article 8, paragraph 1:

– define in a clear way the roles and responsibilities of producers of products placing goods on the market of the Union, organisations implementing extended producer responsibility on their behalf, private or public waste operators, local authorities and, where appropriate, recognised preparation for re-use operators;

– define measurable waste management targets, in line with the waste hierarchy, aiming to attain at least the quantitative targets relevant for the scheme as laid down in this Directive, Directive 94/62/EC, Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU;

– establish a reporting system to gather data on the products placed on the Union market by the producers subject to extended producer responsibility. Once these products become waste, the reporting system shall ensure that data is gathered on the collection and treatment of that waste specifying, where appropriate, the waste material flows;

– ensure equal treatment and non-discrimination between producers of products and with regards to small and medium enterprises.

2. Member States shall take the necessary measures to ensure that the waste holders targeted by the extended producer responsibility schemes established in accordance with Article 8, paragraph 1, are informed about the available waste collection systems and the prevention of littering. Member States shall also take measures to create incentives for the waste holders to take part in the separate collection systems in place, notably through economic incentives or regulations, when appropriate.

3. Member States shall take the necessary measures to ensure that any organisation set up to implement extended producer responsibility obligations on behalf of a producer of products:

(a) has a clearly defined geographical, product and material coverage;

(b) has the necessary operational and financial means to meet its extended producer responsibility obligations;

(c) puts in place an adequate self-control mechanism, supported by regular independent audits to appraise:

– the organisation's financial management, including the compliance with the requirements laid down in paragraph 4(a) and (b);

– the quality of data collected and reported in accordance with paragraph 1, third indent, and the requirements of Regulation (EC) No 1013/2006.

(d) makes publicly available the information about:

– its ownership and membership;

– the financial contributions paid by the producers;

– the selection procedure for waste management operators.

4. Member States shall take the necessary measures to ensure that the financial contributions paid by the producer to comply with its extended producer responsibility obligations:

(a) cover the entire cost of waste management for the products it puts on the Union market, including all the following:

- costs of separate collection, sorting and treatment operations required to meet the waste management targets referred to in paragraph 1, second indent, taking into account the revenues from re-use or sales of secondary raw material from their products;
- costs of providing adequate information to waste holders in accordance with paragraph 2;
- costs of data gathering and reporting in accordance with paragraph 1, third indent.

(b) are modulated on the basis of the real end-of-life cost of individual products or groups of similar products, notably by taking into account their re-usability and recyclability;

(c) are based on the optimised cost of the services provided in cases where public waste management operators are responsible for implementing operational tasks on behalf of the extended producer responsibility scheme.

5. Member States shall establish an adequate monitoring and enforcement framework with the view to ensure that the producers of products are implementing their extended producer responsibility obligations, the financial means are properly used, and all actors involved in the implementation of the scheme report reliable data.

Where, in the territory of a Member State, multiple organisations implement extended producer responsibility obligations on behalf of the producers, Member State shall establish an independent authority to oversee the implementation of extended producer responsibility obligations.

6. Member States shall establish a platform to ensure a regular dialogue between the stakeholders involved in the implementation of extended producer responsibility, including private or public waste operators, local authorities and, where applicable, recognised preparation for re-use operators.'

7. Member States shall take measures to ensure that extended producer responsibility schemes that have been established before [*insert date eighteen months after the entry into force of this Directive*], comply with the provisions of this article within twenty-four months of that date.';

(9) Article 9 is replaced by the following:

'Article 9

Prevention of waste

1. Member States shall take measures to prevent waste generation. These measures shall:

- encourage the use of products that are resource efficient, durable, reparable and recyclable;
- identify and target products that are the main sources of raw materials of a high importance to the economy of the Union and whose supply is associated with a high risk to prevent that those materials become waste;
- encourage the setting up of systems promoting reuse activities, including in particular for electrical and electronic equipment, textiles and furniture;

– reduce waste generation in processes related to industrial production, extraction of minerals and construction and demolition, taking into account best available techniques;

– reduce the generation of food waste in primary production, in processing and manufacturing, in retail and other distribution of food, in restaurants and food services as well as in households.

2. Member States shall monitor and assess the implementation of the waste prevention measures. For that purpose, they shall use appropriate qualitative or quantitative indicators and targets, notably on the per capita quantity of municipal waste that is disposed of or subject to energy recovery.

3. Member States shall monitor and assess the implementation of their food waste prevention measures by measuring food waste on the basis of methodologies established in accordance with paragraph 4.

4. The Commission may adopt implementing acts to establish indicators to measure the overall progress in the implementation of waste prevention measures. In order to ensure uniform measurement of the levels of food waste, the Commission shall adopt an implementing act to establish a common methodology, including minimum quality requirements. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 39(2).

5. Every year, the European Environment Agency shall publish a report describing the evolution as regards the prevention of waste generation for each Member State and for the Union as a whole, including on decoupling of waste generation from economic growth and on the transition towards a circular economy.';

(10) Article 11 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the first and second subparagraphs are replaced by the following:

'1. Member States shall take measures, as appropriate, to promote preparing for re-use activities, notably by encouraging the establishment of and support for re-use and repair networks and by facilitating the access of such networks to waste collection points, and by promoting the use of economic instruments, procurement criteria, quantitative objectives or other measures.

Member States shall take measures to promote high quality recycling and, to this end, shall set up separate collection of waste where technically, environmentally and economically practicable and appropriate to meet the necessary quality standards for the relevant recycling sectors and to attain the targets set out in paragraph 2.';

(b) in paragraph 1, the following sub-paragraph is inserted:

'Member States shall take measures to promote sorting systems for construction and demolition waste and for at least the following: wood, aggregates, metal, glass and plaster.';

(c) in paragraph 2, point (b) is replaced by the following:

'(b) by 2020, the preparing for re-use, recycling and backfilling of non-hazardous construction and demolition waste excluding naturally occurring material defined in category 17 05 04 in the list of waste shall be increased to a minimum of 70 % by weight;';

(d) in paragraph 2, the following points (c) and (d) are added:

'(c) by 2025, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 60% by weight;

(d) by 2030, the preparing for re-use and the recycling of municipal waste shall be increased to a minimum of 65% by weight.';

(e) paragraphs 3 and 4 are replaced by the following:

'3. Estonia, Greece, Croatia, Latvia, Malta, Romania and Slovakia may obtain five additional years for the attainment of the targets referred to in paragraph 2(c) and (d). The Member State shall notify the Commission of its intention to make use of this provision at the latest 24 months before the respective deadlines laid down in paragraphs 2(c) and (d). In the event of an extension, the Member State shall take the necessary measures to increase the preparing for re-use and the recycling of municipal waste to a minimum of 50% and 60% by weight, by 2025 and 2030 respectively.

The notification shall be accompanied by an implementation plan presenting the measures needed to ensure compliance with the targets before the new deadline. The plan shall also include a detailed timetable for the implementation of the proposed measures and an assessment of their expected impacts.

4. By 31 December 2024 at the latest, the Commission shall examine the target laid down in paragraph 2(d) with a view to increasing it, and considering the setting of targets for other waste streams. To this end, a report of the Commission, accompanied by a proposal, if appropriate, shall be sent to the European Parliament and the Council.';

(f) paragraph 5 is deleted.

(11) the following Article 11a is inserted:

'*Article 11a*

Rules on the calculation of the attainment of the targets laid down in Article 11

'1. For the purpose of calculating whether the targets laid down in Article 11(2)(c) and (d) and 11(3) have been attained,

(a) the weight of the municipal waste recycled shall be understood as the weight of the input waste entering the final recycling process;

(b) the weight of the municipal waste prepared for reuse shall be understood as the weight of municipal waste that has been recovered or collected by a recognised preparation for re-use operator and has undergone all necessary checking, cleaning and repairing operations to enable re-use without further sorting or pre-processing;

(c) Member States may include products and components prepared for re-use by recognised preparation for re-use operators or deposit-refund schemes. For the calculation of the adjusted rate of municipal waste prepared for re-use and recycled taking into account the weight of the products and components prepared for re-use, Member States shall use verified data from the operators and apply the formula set out in Annex VI.

2. In order to ensure harmonised conditions for the application of paragraph 1(b) and (c) and of Annex VI, the Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 38a establishing minimum quality and operational requirements for the

determination of recognised preparation for re-use operators and deposit-refund schemes, including specific rules on data collection, verification and reporting.

3. By way of derogation from paragraph 1, the weight of the output of any sorting operation may be reported as the weight of the municipal waste recycled provided that:

(a) such output waste is sent into a final recycling process;

(b) the weight of materials or substances that are not subject to a final recycling process and that are disposed or subject to energy recovery remains below 10% of the total weight to be reported as recycled.

4. Member States shall establish an effective system of quality control and traceability of the municipal waste to ensure that conditions laid down in paragraph 3(a) and (b) are met. The system may consist of either electronic registries set up pursuant to Article 35(4), technical specifications for the quality requirements of sorted waste or any equivalent measure to ensure the reliability and accuracy of the data gathered on recycled waste.

5. For the purposes of calculating whether the targets laid down in Article 11(2)(c) and (d) and Article 11(3) have been achieved Member States may take into account the recycling of metals that takes place in conjunction with incineration in proportion to the share of the municipal waste incinerated provided that the recycled metals meet certain quality requirements.

6. In order to ensure harmonised conditions for the application of paragraph 5, the Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 38a establishing a common methodology for the calculation of the weight of metals that have been recycled in conjunction with incineration, including, the quality criteria for the recycled metals.

7. Waste sent to another Member State for the purposes of preparing for re-use, recycling or backfilling in that other Member State may only be counted towards the attainment of the targets laid down in Articles 11(2) and (3) by the Member State in which that waste was collected.

8. Waste exported from the Union for preparation for re-use or recycling shall only count towards the attainment of the targets laid down in Articles 11(2) and (3) by the Member State in which it was collected if the requirements of paragraph 4 are met and if, in accordance with Regulation (EC) No 1013/2006, the exporter can prove that the shipment of waste complies with the requirements of that Regulation and that the treatment of waste outside the Union took place in conditions that are equivalent to the requirements of the relevant Union environmental legislation.';

(12) the following Article 11b is

inserted: '*Article 11b*

Early warning report

1. The Commission shall, in cooperation with the European Environment Agency, draw up reports on the progress towards the achievement of the targets laid down in Articles 11(2)(c) and (d) and (3) three years before each time-limit laid down in those provisions at the latest.

2. The reports referred to in paragraph 1 shall include the following:

(a) an estimation of the achievement of the targets by each Member State;

(b) a list of Member States at risk of not achieving the targets within the respective time limits accompanied by appropriate recommendations for the Member States concerned.';

(13) Article 22 is replaced by the following:

'Member States shall ensure the separate collection of bio-waste where technically, environmentally and economically practicable and appropriate to ensure the relevant quality standards for compost and to attain the targets set out in Article 11(2)(a), (c) and (d) and 11(3).

They shall take measures, as appropriate, and in accordance with Articles 4 and 13, to encourage the following:

(a) the recycling, including composting, and digestion of bio-waste;

(b) the treatment of bio-waste in a way that fulfils a high level of environmental protection;

(c) the use of environmentally safe materials produced from bio-waste.';

(14) the following subparagraphs are added to Article 26:

'Member States may exempt the competent authorities from keeping a register of establishments or undertakings which collect or transport quantities of non-hazardous waste not exceeding 20 tonnes annually.

The Commission may adopt delegated acts in accordance with Article 38a in order to adapt the threshold for quantities of non-hazardous waste.';

(15) Article 27 is amended as follows:

(a) paragraph 1 is replaced by the following:

'1. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a setting out technical minimum standards for treatment activities which require a permit pursuant to Article 23 where there is evidence that a benefit in terms of the protection of human health and the environment would be gained from such minimum standards.';

(b) paragraph 4 is replaced by the following:

'4. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a setting out the minimum standards for activities that require registration pursuant to points (a) and (b) of Article 26 where there is evidence that a benefit in terms of the protection of human health and the environment or in avoiding disruption to the internal market would be gained from such minimum standards.';

(16) Article 28 is amended as follows:

(a) paragraph 3 is amended as follows:

(i) point (b) is replaced by the following:

'(b) existing waste collection schemes and major disposal and recovery installations, including any special arrangements for waste oils, hazardous waste, waste containing significant amounts of raw materials that are of a high importance to the economy of the Union and whose supply is associated with a high risk, or waste streams addressed by specific Union legislation;';

(ii) the following point (f) is added:

'(f) measures to combat all forms of littering and to clean up all types of litter.';

(b) paragraph 5 is replaced by the following:

'5. Waste management plans shall conform to the waste planning requirements laid down in Article 14 of Directive 94/62/EC, the targets laid down in Article 11(2) and (3) of this Directive and the requirements in Article 5 of Directive 1999/31/EC.';

(17) Article 29 is amended as follows:

(a) in paragraph 1, the first sentence is replaced by the following:

'1. Member States shall establish waste prevention programmes setting out waste prevention measures in accordance with Articles 1, 4 and 9.';

(b) paragraphs 3 and 4 are deleted;

(18) Article 33, paragraph 2 is replaced by the following:

'2. The Commission shall adopt implementing acts to establish the format for notifying the information on the adoption and substantial revisions of those plans and programmes. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 39(2).';

(19) Article 35 is amended as follows:

(a) paragraph 1 is replaced by the following:

'1. The establishments or undertakings referred to in Article 23(1), the producers of hazardous waste and the establishments and undertakings which collect or transport hazardous waste on a professional basis, or act as dealers and brokers of hazardous waste, shall keep a chronological record of the quantity, nature and origin of that waste, and, where relevant, the destination, frequency of collection, mode of transport and treatment method foreseen in respect of the waste. They shall make that data available to the competent authorities through the electronic registry or registries to be established pursuant to paragraph 4.';

(b) the following paragraphs 4 and 5 are added:

'4. Member States shall set up an electronic registry or coordinated registries to record the data on hazardous waste referred to in paragraph 1 covering the entire geographical territory of the Member State concerned. Member States may establish such registries for other waste streams, in particular those waste streams for which targets are set in Union legislation. Member States shall use the data on waste reported by industrial operators in the European Pollutant Release and Transfer Register set up under Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council (*).

5. The Commission may adopt implementing acts to establish minimum conditions for the operation of such registries. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 39(2).

(*) Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC (OJ L 33, 4.2.2006, p.1).';

(20) In Article 36, paragraph 1 is replaced by the following:

'1. Member States shall take the necessary measures to prohibit the abandonment, dumping or uncontrolled management of waste, including littering.';

(21) Article 37 is replaced by the following:

'*Article 37*

Reporting

1. Member States shall report the data concerning the implementation of Article 11(2)(a) to (d) and Article 11(3) for each calendar year to the Commission. They shall report this data electronically within 18 months of the end of the reporting year for which the data are collected. The data shall be reported in the format established by the Commission in accordance with paragraph 6. The first reporting shall cover the data for the period from 1 January 2020 to 31 December 2020.

2. Member States shall report the data concerning the implementation of Article 9(4) to the Commission every second year. They shall report this data electronically within 18 months of the end of the reporting period for which the data are collected. The data shall be reported in the format established by the Commission in accordance with paragraph 6. The first reporting shall cover the period from 1 January 2020 to 31 December 2021.

3. For the purpose of verifying compliance with Article 11(2)(b), the amount of waste used for backfilling operations shall be reported separately from the amount of waste prepared for re-use or recycled. The reprocessing of waste into materials that are to be used for backfilling operations shall be reported as backfilling.

4. The data reported by the Member State in accordance with this Article shall be accompanied by a quality check report and a report on the measures taken pursuant to Article 11a(4).

5. The Commission shall review the data reported in accordance with this Article and publish a report on the results of its review. The report shall assess the organisation of the data collection, the sources of data and the methodology used in Member States as well as the completeness, reliability, timeliness and consistency of that data. The assessment may include specific recommendations for improvement. The report shall be drawn up every three years.

6. The Commission shall adopt implementing acts laying down the format for reporting data in accordance with paragraphs 1 and 2 and for the reporting on backfilling operations. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 39(2).';

(22) Article 38 is replaced by the following:

'1. The Commission may develop guidelines for the interpretation of the definitions of recovery and disposal.

The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a to specify the application of the formula for incineration facilities referred to in point R1 of Annex II. Local climatic conditions may be taken into account, such as the severity of the cold and the need for heating insofar as they influence the amounts of energy that can technically be used or produced in the form of electricity, heating, cooling or processing steam. Local conditions of the outermost regions as recognised in the third subparagraph of Article 349 of the Treaty on the

Functioning of the European Union and of the territories mentioned in Article 25 of the 1985 Act of Accession may also be taken into account.

2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a to amend Annexes I to V in the light of scientific and technical progress.

3. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 38a necessary to amend Annexes VI.';

(23) the following Article 38a is inserted:

'*Article 38a*

Exercise of the delegation

1. The power to adopt delegated acts is conferred on the Commission subject to the conditions laid down in this Article.

2. The power to adopt the delegated acts referred to in Articles 5(2), 6(2), 7(1), 11a(2), 11a(6), 26, 27(1), 27(4), 38(1), 38(2) and 38(3) shall be conferred on the Commission for an indeterminate period of time from [*enter date of entry into force of this Directive*].

3. The delegation of power referred to in Articles 5(2), 6(2), 7(1), 11a(2), 11a(6), 26, 27(1), 27(4), 38(1), 38(2) and 38(3) may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council. A decision to revoke shall put an end to the delegation of the power specified in that decision. It shall take effect the day following the publication of the decision in the *Official Journal of the European Union* or at a later date specified therein. It shall not affect the validity of any delegated acts already in force.

4. As soon as it adopts a delegated act, the Commission shall notify it simultaneously to the European Parliament and to the Council.

5. A delegated act adopted pursuant to Articles 5(2), 6(2), 7(1), 11a(2), 11a(6), 26, 27(1), 27(4), 38(1), 38(2) and 38(3) shall enter into force only if no objection has been expressed either by the European Parliament or the Council within a period of two months of notification of that act to the European Parliament and the Council or if, before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. That period shall be extended by two months at the initiative of the European Parliament or of the Council.';

(24) Article 39 is replaced by the following:

'*Article 39*

Committee procedure

1. The Commission shall be assisted by a committee. That committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and the Council (*).

2. Where reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.

(*) Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning

mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.2.2011, p. 13).';

(25) Annex VI is added in accordance with the Annex to this Directive.

Article 2

Transposition

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by [*insert date eighteen months after the entry into force of this Directive*] at the latest. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions.

   When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

Article 3

Entry into force

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Article 4

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament	*For the Council*
The President	*The President*

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 595 final

ANNEX 1

ANNEX

to the

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council

amending Directive 2008/98/EC on waste

{SWD(2015) 259 final}
{SWD(2015) 260 final}

ANNEX VI

Calculation method for preparing for re-use of products and components for the purpose of Article 11(2)(c) and (d) and Article 11 (3)

In order to calculate the adjusted rate of recycling and preparation for re-use in accordance with Article 11(2)(c) and (d) and Article 11(3), Member States shall use the following formula:

$$E = \frac{(A + R)^{*}100}{(P + R)}$$

E: adjusted recycling and re-use rate in a given year;

A: weight of municipal waste recycled or prepared for re-use in a given year;

R: weight of products and components prepared for re-use in a given year;

P: weight of municipal waste generated in a given year.

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 596 final

2015/0276 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste

(Text with EEA relevance)

{SWD(2015) 259 final}
{SWD(2015) 260 final}

EXPLANATORY MEMORANDUM

1. CONTEXT OF THE PROPOSAL

1.1 General Context

The Union's economy currently loses a significant amount of potential secondary raw materials which are found in waste streams. In 2013, total waste generation in the EU amounted to approximately 2.5 billion tons of which 1.6 billion tons were not reused or recycled and therefore lost for the European economy. It is estimated that an additional 600 million tons could be recycled or reused. By way of example, only a limited share (43%) of the municipal waste generated in the Union was recycled, with the rest being landfilled (31%) or incinerated (26%). The Union thus misses out on significant opportunities to improve resource efficiency and create a more circular economy.

With respect to waste management, the Union also faces large differences amongst its Member States. In 2011, while six Member States landfilled less than 3% of their municipal waste, 18 landfilled over 50%, with some exceeding 90%. This uneven situation needs to be redressed as a matter of urgency.

The proposals to amend Directive 2008/98/EC on waste[1], Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste[2], Directive 1999/31/EC on the landfill of waste[3], Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles[4], Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators[5] and Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment[6] form part of a Circular Economy Package which also includes a Commission Communication "Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy".

1.2 Grounds for and objectives of the proposal

Recent trends suggest that further progress on resource efficiency is possible and that it can bring major economic, environmental and social benefits. Turning waste into a resource is an essential part of increasing resource efficiency and closing the loop in a circular economy.

The legally binding targets in EU waste legislation have been a key driver to improve waste management practices, stimulate innovation in recycling, limit the use of landfilling, and create incentives to change consumer behaviour. Taking waste policy further can bring significant benefits: sustainable growth and job creation, reduced greenhouse gas emissions, direct savings linked with better waste management practices, and a better environment.

The proposal to amend Directive 2008/98/EC responds to the legal obligation to review the waste management targets in that Directive. The proposals which form part of the Circular Economy Package and amend the six Directives mentioned above build in part on the

---

1 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

2 Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

3 Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.07.1999, p. 1).

4 Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end of life vehicles (OJ L 269, 21.10.2000, p. 34-43).

5 Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (OJ L 266, 26.09.2006, p. 1-14).

6 Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (OJ L 197, 24.7.2012, p. 38-71).

proposal that the Commission tabled in July 2014 and subsequently withdrew in February 2015. They are in line with the objectives of the Resource Efficiency Roadmap[7] and the 7th Environment Action Programme[8], including full implementation of the waste hierarchy[9] in all Member States, decline in absolute and per capita waste generation, ensuring high quality recycling and the use of recycled waste as a major, reliable source of raw materials for the Union. They also contribute to the implementation of the EU Raw Materials Initiative[10]and address the need to prevent food waste. In addition, these proposals simplify the reporting requirements included in all six Directives.

2. RESULTS OF CONSULTATIONS WITH INTERESTED PARTIES AND IMPACT ASSESSMENT

2.1 Studies

The proposals and the accompanying impact assessment assess technological, socio-economic and cost-benefit aspects related to the implementation and further development of EU waste legislation. A supplement to the Impact Assessment was produced to analyse the potential effects of additional variants of the main policy options defined in the Impact Assessment.

2.2 Internal consultation

Within the Commission an Impact Assessment Steering Group composed of various Commission services (SG, ECFIN, GROW, CLIMA, JRC, and ESTAT) followed the preparation of the legislative proposals.

2.3 External consultation

An indicative list of issues to be tackled was developed by the Commission and the first interviews with key stakeholders started in February 2013. An online public consultation in line with the minimum standards for consultation was launched in June 2013, closing in September 2013. 670 responses were submitted, reflecting high public concern about the waste management situation in the EU and high expectations for EU action in this area. A specific consultation of Member States was held between June and September 2015 as well as a broader consultation on the circular economy.

2.4 Impact assessment

An impact assessment report and an executive summary were published together with the proposal adopted in July 2014[11]. The impact assessment, which remains valid as the main analytical basis for the revised legislative proposals, evaluates the main environmental, social and economic impacts of various policy options to improve waste management in the EU. Various levels of ambition are assessed and compared to a "baseline scenario" in order to identify the most appropriate instruments and targets while minimizing costs and maximizing benefits.

The Commission's Impact Assessment Board delivered a positive opinion on the impact assessment on 8 April 2014, while making a number of recommendations to fine-tune the report. The Board requested to further clarify the problem definition and the need for new

---

7 COM(2011) 571.

8 Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' (OJ L 354, 28.12.2013, p. 171).

9 The waste hierarchy gives the preference to prevention first followed by reuse, recycling before energy recovery and disposal which includes landfilling and incineration without energy recovery.

10 COM(2008) 699 and COM(2014)297.

11 COM(2014)397.

mid-term targets, strengthen the arguments in favour of a landfill ban from a subsidiarity and proportionality point of view and of uniform targets for all Member States, and explain in more detail how the varying performances of Member States are taken into account in the proposal.

The impact assessment led to the conclusion that a combination of Options will bring the following benefits:

– Administrative burden reduction in particular for small establishments or undertakings, simplification and better implementation including by keeping targets 'fit for purpose';

– Job creation – more than 170.000 direct jobs could be created by 2035, most of them impossible to delocalize outside the EU;

– GHG emission reduction – more than 600 millions of tons of green house gas could be avoided between 2015 and 2035;

– Positive effects on the competitiveness of the EU waste management and recycling sectors as well as on the EU manufacturing sector (better extended producer responsibility schemes, reduced risks associated with raw material access);

– Reinjection into the EU economy of secondary raw materials which in turn will reduce the dependency of the EU on raw materials imports.

An analytical note supplementing the impact assessment was issued together with the legislative proposal. In this note, a number of additional options and variants were analysed with the aim to better take into account the different starting positions of each Member State.

3. LEGAL ELEMENTS OF THE PROPOSALS

3.1 Summary of the proposed action

The main elements of the proposals to amend EU waste legislation are:

– Alignment of definitions;

– Increase of the preparing for re-use and recycling target for municipal waste to 65% by 2030;

– Increase of the preparing for reuse and recycling targets for packaging waste and the simplification of the set of targets;

– Gradual limitation of the landfilling of municipal waste to 10% by 2030;

– Greater harmonisation and simplification of the legal framework on by-products and end-of-waste status;

– New measures to promote prevention, including for food waste, and re-use;

– Introduction of minimum operating conditions for Extended Producer Responsibility;

– Introduction of an Early Warning System for monitoring compliance with the recycling targets;

– Simplification and streamlining of reporting obligations;

– Alignment to Articles 290 and 291 TFEU on delegated and implementing acts.

3.2 Legal basis and right to act

The proposals amend six Directives addressing the management of different wastes. The proposals to amend Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC, Directive 2000/53/EC,

Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU are based on Article 192(1) TFEU, whilst the proposal to amend Directive 94/62/EC is based on Article 114 TFEU.

Article 11(2) of Directive 2008/98/EC sets down a 50% target for preparing for re-use and recycling of household and similar waste and a 70% target for preparing for re-use, recycling and other material recovery of non-hazardous construction and demolition waste by 2020. Pursuant to Article 11(4), by 31 December 2014 at the latest, the Commission had to examine those targets with a view to, if necessary, reinforcing them and considering the setting of targets for other waste streams, taking into account the relevant environmental, economic and social impacts of setting the targets. According to Article 9(c), the Commission had to set, by the end of 2014, waste prevention and decoupling objectives for 2020, based on best available practices including, if necessary, a revision of the indicators referred to in Article 29(4). Finally, pursuant to Article 37(4), in the first report that intervenes by 12 December 2014, the Commission had to assess a number of measures including producer responsibility schemes for specific waste streams, targets, indicators and measures related to recycling, as well as material and energy recovery operations that may contribute to fulfilling the objectives set in Articles 1 and 4 more effectively.

Article 5(2) of Directive 1999/31/EC sets down three targets for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills and bans the landfilling of certain waste streams. The last target for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills has to be met by the Member States by 16 July 2016. Pursuant to Article 5(2), it shall be re-examined by 16 July 2014 with a view to confirming or amending it in order to ensure a high level of environmental protection and in light of the practical experience gained by Member States in the pursuance of the two previous targets.

Article 6(1) of Directive 94/62/EC sets down targets for the recovery and recycling of packaging waste which, pursuant to Article 6(5), shall be fixed every five years based on the practical experience gained in Member States and the findings of scientific research and evaluation techniques such as life-cycle assessments and cost-benefit analysis.

3.3 Subsidiarity and proportionality principle

The proposals are in conformity with the subsidiarity and proportionality principles set out in Article 5 of the Treaty on the European Union. They are limited to amending the abovementioned Directives by providing a framework establishing shared objectives, while leaving Member States free to decide about precise implementation methods.

3.4 Explanatory documents

The Commission considers that documents explaining Member States' measures transposing the Directives are necessary in order to improve the quality of information on the transposition of the Directives.

Waste legislation is often transposed in a highly decentralised manner in the Member States, including on the regional or local level and in multiple legal acts, depending on the administrative structure of a Member State. As a result, in transposing the amended Directives Member States may have to amend a wide variety of legislative acts at national, regional and local levels.

The proposals amend six different waste Directives and affects an important number of legally binding obligations, including a comprehensive amendment of the targets contained in Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC and Directive 94/62/EC and a simplification of Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU. This is a complex review of waste legislation that will potentially affect a number of pieces of national legislation.

The revised targets for waste management contained in the amended Directives are inter-connected, and should be carefully transposed into national legislation and later on incorporated into national waste management systems.

The proposed provisions will affect a wide range of private and public stakeholders in the Member States and will have an important impact on future investments in waste management infrastructure. The complete and correct transposition of the new legislation is essential to guarantee that their objectives (i.e. protecting human health and the environment, increased resource efficiency, and ensuring the functioning of the internal market and avoiding obstacles to trade and restriction of competition within the EU) are achieved.

The requirement to provide explanatory documents may create an additional administrative burden on some Member States. However, explanatory documents are necessary to allow effective verification of complete and correct transposition, which is essential for the reasons mentioned above, and there are no less burdensome measures to allow efficient verification. Moreover, explanatory documents can contribute significantly to reducing the administrative burden of compliance monitoring by the Commission; without them, considerable resources and numerous contacts with national authorities would be required to track the methods of transposition in all Member States.

In view of the above it is appropriate to ask Member States to accompany the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the provisions of the Directives amending EU waste legislation and the corresponding parts of national transposition instruments.

3.5 Delegated and implementing powers of the Commission

The delegated and implementing powers of the Commission are identified and the corresponding procedures for adoption of these acts are established in paragraphs 4, 5, 6, 9, 11, 14, 15, 18, 19, 21, 22 of Article 1 of the proposal concerning Directive 2008/98/EC, paragraphs 4, 6, 7, 9, 10 of Article 1 of the proposal concerning Directive 94/62/EC, paragraphs 6 and 7 of Article 1 of the proposal concerning Directive 1999/31/EC and the amendments proposed in Articles 1 and 3 of the proposal concerning Directives 2000/53/EC and 2012/19/EU.

4. BUDGETARY IMPLICATION

The proposals will not have an impact on the European Union budget and is therefore not accompanied by the financial statement provided for under Article 31 of the Financial Regulation (Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No1605/2002).

2015/0276 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee[12],

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

(1) Waste management in the Union should be improved, with a view to protecting, preserving and improving the quality of the environment, protecting human health, ensuring prudent and rational utilisation of natural resources and promoting a more circular economy.

(2) The targets laid down in Directive 94/62/EC of the European Parliament and of the Council[13] for the recovery and recycling of packaging and packaging waste should be amended by increasing the preparing for re-use and recycling of packaging waste in order to better reflect the Union's ambition to move towards a circular economy.

(3) Furthermore, in order to ensure greater coherence in waste legislation, the definitions in Directive 94/62/EC should be aligned to those of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council[14] applicable to waste in general.

(4) Clear environmental, economic and social benefits would be derived from further increasing the targets laid down in Directive 94/62/EC for preparation for re-use and recycling of packaging waste.

(5) Through a progressive increase of the existing targets on preparing for re-use and recycling of packaging waste, it should be ensured that economically valuable waste materials are progressively and effectively recovered through proper waste management and in line with the waste hierarchy. That way it should be ensured that valuable materials found in waste are returned into the European economy, thus

---

12 OJ C , , p. .

13 Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

14 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

making progress in the implementation of the Raw Materials Initiative[15] and the creation of a circular economy.

(6) Many Member States have not yet completely developed the necessary waste management infrastructure. It is therefore essential to set clear policy objectives in order to avoid locking recyclable materials at the bottom of the waste hierarchy.

(7) With the combination of recycling targets and landfill restrictions laid down in Directives 2008/98/EC and 1999/31/EC, the Union targets for energy recovery and the recycling targets for packaging waste laid down in Directive 94/62/EC are no longer necessary.

(8) This Directive sets long-term objectives for the Union's waste management and gives the economic operators and the Member States a clear direction for the necessary investments to attain the objectives of this Directive. In developing their national waste management strategies and planning investments in waste management infrastructure, Member States should make a sound use of the European Structural and Investment Funds in line with the waste hierarchy by promoting prevention, re-use and recycling.

(9) Targets for the recycling of plastic packaging waste for 2025 have been set taking into account what was technically feasible at the time of the revision of the Directive; the Commission may propose revised levels of the targets for plastics for 2030 based on a review of progress made by Member States towards reaching those targets, taking into account the evolution of the types of plastics placed on the market and the development of new recycling technologies and the demand for recycled plastics.

(10) Separate recycling targets should be set for ferrous metals and aluminium in order to achieve significant economic and environmental benefits because more aluminium would be recycled leading to significant energy and carbon dioxide savings. The existing preparing for re-use and recycling target for metal packaging should therefore be split into separate targets for those two types of waste.

(11) Member States should, for the purposes of calculating whether the preparation for re-use and recycling targets are achieved, be able to take into account products and components that are prepared for re-use by recognised preparation for re-use operators and deposit-refund schemes. To ensure harmonised conditions for those calculations, the Commission will adopt detailed rules on the determination of recognised preparation for re-use operators and deposit-refund schemes and on the collection, verification and reporting of data.

(12) In order to ensure the reliability of the data gathered on preparation for re-use it is essential to establish common rules for reporting. Similarly, it is important to lay down more precisely the rules according to which Member States should report what is effectively recycled and can be counted towards the attainment of the recycling targets. To that effect, as a general rule, the reporting on the attainment of the recycling targets must be based on the input to the final recycling process. In order to limit administrative burdens, Member States should be allowed, under strict conditions, to report recycling rates on the basis of the output of sorting facilities. Losses in weight of materials or substances due to physical and/or chemical transformation processes inherent to the final recycling process should not be deducted from the weight of the waste reported as recycled.

---

[15] COM(2013) 442.

(13) In order to ensure better, timelier and more uniform implementation of this Directive and anticipate implementation weaknesses, an early warning system should be established to detect shortcomings and allow taking action ahead of the deadlines for meeting the targets.

(14) Statistical data reported by Member States are essential for the Commission to assess compliance with waste legislation across the Member States. The quality, reliability and comparability of statistics should be improved by introducing a single entry point for all waste data, deleting obsolete reporting requirements, benchmarking national reporting methodologies and introducing a data quality check report.

(15) Implementation reports prepared by Member States every three years have not proved to be an effective tool for verifying compliance and ensuring good implementation, and are generating unnecessary administrative burden. It is therefore appropriate to repeal provisions obliging Member States to produce such reports and for compliance monitoring purposes use exclusively the statistical data which Member States report every year to the Commission.

(16) Reliable reporting of statistical data concerning waste management is paramount to efficient implementation and to ensuring comparability of data among Member States. Therefore, when preparing the reports on compliance with the targets set out in Directive 94/62/EC, Member States should be required to use the most recent methodology developed by the Commission and the national statistical offices of the Member States.

(17) In order to supplement or amend Directive 94/62/EC, the power to adopt acts in accordance with Article 290 of the Treaty should be delegated to the Commission in respect of Articles 6a(2), 6a(5), 11(3), 19(2) and 20. It is of particular importance that the Commission carries out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level. The Commission, when preparing and drawing-up delegated acts, should ensure a simultaneous, timely and appropriate transmission of relevant documents to the European Parliament and the Council.

(18) In order to ensure uniform conditions for the implementation of Directive 94/62/EC, implementing powers should be conferred on the Commission in respect of Articles 12(3d) and 19. Those powers should be exercised in accordance with Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council[16].

(19) Directive 94/62/EC should therefore be amended accordingly.

(20) In accordance with the Joint Political Declaration of 28 September 2011 of Member States and the Commission on explanatory documents[17], Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.

(21) Since the objectives of this Directive, namely on the one hand, to prevent any impact from packaging and packaging waste on the environment or to reduce such impact,

---

16 Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28/02/2011, p. 13).

17 OJ C 369, 17.12.2011, p. 14.

thus providing a high level of environmental protection, and, on the other hand, to ensure the functioning of the internal market and to avoid obstacles to trade and distortion and restriction of competition within the Union, cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can rather, by reason of the scale or effects of the measures, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

Article 1

Amendments

Directive 94/62/EC is amended as follows:

(1) Article 3 is amended as follows:

(a) in point 1, the following text is deleted:

'The Commission shall, as appropriate, examine and, where necessary, review the illustrative examples for the definition of packaging given in Annex I. As a priority, the following items shall be addressed: CD and video cases, flower pots, tubes and cylinders around which flexible material is wound, release paper of self-adhesive labels and wrapping paper. Those measures, designed to amend non-essential elements of this Directive, shall be adopted in accordance with the regulatory procedure with scrutiny referred to in Article 21(3).';

(b) point 2 is replaced by the following:

'2. ‘packaging waste’ shall mean any packaging or packaging material covered by the definition of waste laid down in Article 3(1) of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council(*);

(*) Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).’;

(c) points 3 to 10 are deleted;

(d) the following second paragraph is added:

'In addition, the definitions of ‘waste’, ‘waste producer’, ‘waste holder’, ‘waste management’, 'collection', 'separate collection', ‘prevention’, ‘re-use’, 'treatment', ‘recovery’, ‘preparing for re-use’, ‘recycling’, 'final recycling process' and ‘disposal’ laid down in Article 3 of Directive 2008/98/EC shall apply.';

(2) in the second subparagraph of Article 4(1), the first sentence is replaced by the following:

'Such other measures may consist of national programmes, incentives through extended producer responsibility schemes to minimise the environmental impact of packaging or similar actions adopted, if appropriate, in consultation with economic operators, and designed to bring together and take advantage of the many initiatives taken within Member States as regards prevention. They shall comply with the objectives of this Directive as defined in Article 1(1).';

(3) Article 6 is amended as follows:

(a) the title is replaced by 'Recovery, re-use and recycling';

(b) in paragraph 1, the following points (f) to (i) are added:

(f) no later than 31 December 2025 a minimum of 65% by weight of all packaging waste will be prepared for reuse and recycled;

(g) no later than 31 December 2025 the following minimum targets by weight for preparing for reuse and recycling will be met regarding the following specific materials contained in packaging waste:

(i) 55 % of plastic;

(ii) 60% of wood;

(iii) 75% of ferrous metal;

(iv) 75% of aluminium;

(v) 75% % of glass;

(vi) 75% of paper and cardboard;

(h) no later than 31 December 2030 a minimum of 75% by weight of all packaging waste will be prepared for reuse and recycled;

(i) no later than 31 December 2030 the following minimum targets by weight for preparing for reuse and recycling will be met regarding the following specific materials contained in packaging waste:

(i) 75% of wood;

(ii) 85% of ferrous metal;

(iii) 85% of aluminium;

(iv) 85% of glass;

(v) 85% of paper and cardboard.';

(c) paragraphs 2 and 3 are replaced by the following:

'2. Packaging waste exported from the Union shall only be counted towards the attainment of the targets laid down in paragraph 1 by the Member State in which the packaging waste was collected if the requirements of Article 6a (4) are met and if, in accordance with Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council(*), the exporter can prove that the shipment of waste complies with the requirements of that Regulation and that the treatment of waste outside the Union took place in conditions that are equivalent to the requirements of the relevant Union environmental legislation.

'3. Packaging waste sent to another Member State for the purposes of preparing for reuse, recycling or recovery in that other Member State may only be counted towards the attainment of the targets laid down in paragraph 1(f) to (i) by the Member State in which the packaging waste was collected.

(*) Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste (OJ L 190, 12.7.2006, p. 1).';

(d) paragraphs 5, 8, and 9 are deleted;

(4) the following Article 6a is inserted:

'*Article 6a*

Rules on the calculation of the attainment of the targets laid down in Article 6

'1. For the purpose of calculating whether the targets laid down in Article 6(1)(f) to (i) have been attained,

(a) the weight of the packaging waste recycled shall be understood as the weight of the input waste entering the final recycling process;

(b) the weight of the packaging waste prepared for reuse shall be understood as the weight of packaging waste that has been recovered or collected by a recognised preparation for re-use operator and has undergone all necessary checking, cleaning and repairing operations to enable re-use without further sorting or pre-processing;

(c) Member States may include products and components prepared for re-use by recognised preparation for re-use operators or deposit-refund schemes. For the calculation of the adjusted rate of packaging waste prepared for re-use and recycled taking into account the weight of the products and components prepared for re-use, Member States shall use verified data from the operators and apply the formula set out in Annex IV.

2. In order to ensure harmonised conditions for the application of paragraph 1(b) and (c) and of Annex IV, the Commission shall adopt delegated acts in accordance with Article 21a establishing minimum quality and operational requirements for the determination of recognised preparation for re-use operators and deposit-refund schemes, including specific rules on data collection, verification and reporting.

3. By way of derogation from paragraph 1, the weight of the output of any sorting operation may be reported as the weight of the packaging waste recycled provided that:

(a) such output waste is sent into a final recycling process;

(b) the weight of materials or substances that are not subject to a final recycling process and that are disposed or subject to energy recovery remains below 10% of the total weight to be reported as recycled.

4. Member States shall establish an effective system of quality control and traceability of the packaging waste to ensure that conditions laid down in paragraph 3(a) and (b) are met. The system may consist of either electronic registries set up pursuant to Article 35(4) of Directive 2008/98/EC, technical specifications for the quality requirements of sorted waste or any equivalent measure to ensure the reliability and accuracy of the data gathered on recycled waste.

5. For the purposes of calculating whether the targets laid down in Article 6(1)(f) to (i) have been achieved Member States may take into account the recycling of metals that takes place in conjunction with incineration in proportion to the share of the packaging waste incinerated provided that the recycled metals meet certain quality requirements. Member States shall use the common methodology established in accordance with Article 11a(6) of Directive 2008/98/EC.';

(5) the following Article 6b is inserted:

'*Article 6b*

Early warning report

1. The Commission shall, in cooperation with the European Environment Agency, draw up reports on the progress towards the achievement of the targets laid down in Article 6(1)(f) to (i) three years before each time-limit laid down in those provisions at the latest.

2. The reports referred to in paragraph 1 shall include the following:

(a) an estimation of the achievement of the targets by each Member State;

(b) a list of Member States at risk of not achieving the targets within the respective time limits accompanied by appropriate recommendations for the Member States concerned.';

(6) Article 11(3) is replaced by the following:

'3. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 21a to determine the conditions under which the concentration levels referred to in paragraph 1 are not to apply to recycled materials and to product loops which are in a closed and controlled chain, as well as to determine the types of packaging which are exempted from the requirement laid down in the third indent of paragraph 1.';

(7) Article 12 is amended as follows:

(a) the title is replaced by 'Information systems and reporting';

(b) paragraph 2 is replaced by the following:

'2. The databases provided for in paragraph 1 shall include the data listed in Annex III and shall provide in particular information on the magnitude, characteristics and evolution of the packaging and packaging waste flows, including information on the toxicity or danger of packaging materials and components used for their manufacture at the level of individual Member States.';

(c) paragraph 3 is deleted;

(d) the following paragraphs 3a, 3b, 3c and 3d are inserted:

'3a. Member States shall report the data concerning the attainment of the targets laid down in Article 6(1)(a) to (i) for each calendar year to the Commission. They shall report this data electronically within 18 months of the end of the reporting year for which the data are collected.

The data shall be reported in the format established by the Commission in accordance with paragraph 3d. The first reporting shall cover data for the period from 1 January [*enter year of entry into force of this Directive + 1 year*] to 31 December [*enter year of entry into force of this Directive + 1 year*].

3b. The data reported by the Member States in accordance with this Article shall be accompanied by a quality check report and a report on the implementation of Article 6a(4).

3c. The Commission shall review the data reported in accordance with this Article and publish a report on the results of its review. The report shall cover an assessment of the organisation of the data collection, the sources of data and the methodology used in Member States as well as the completeness, reliability, timeliness and

consistency of that data. The assessment may include specific recommendations for improvement. The report shall be drawn up every three years.

3d. The Commission shall adopt implementing acts laying down the format for reporting data in accordance with paragraph 3a. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 21(2).';

(e) paragraph 5 is deleted;

(8) Article 17 is deleted;

(9) Article 19 is replaced by the following:

'1. The Commission shall adopt implementing acts necessary for adapting the identification system referred to in Article 8(2) and Article 10, second paragraph, sixth indent, to scientific and technical progress. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 21(2).

2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 21a to amend the illustrative examples for the definition of packaging listed in Annex I.';

(10) Article 20 is replaced by the following:

'*Article 20*

Specific measures

The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 21a necessary to deal with any difficulties encountered in applying the provisions of this Directive, in particular, to inert packaging materials placed on the market in very small quantities (i.e. approximately 0.1 % by weight) in the Union, primary packaging for medical devices and pharmaceutical products, small packaging and luxury packaging.';

(11) Article 21 is replaced by the following:

'*Article 21*

Committee procedure

1. For the purposes of Articles 12(3d) and 19(1), the Commission shall be assisted by the Committee, established by Article 39 of Directive 2008/98/EC. That committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council(*).

2. When reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.

(*) Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.02.2011, p. 13).';

(12) the following Article 21a is inserted:

'*Article 21a*

Exercise of the delegation

1. The power to adopt delegated acts is conferred on the Commission subject to the conditions laid down in this Article.

2. The power to adopt delegated acts referred to in Article 6a(2), Article 11(3), Article 19(2) and Article 20 shall be conferred on the Commission for an indeterminate period of time from [*enter date of entry into force of this Directive*].

3. The delegation of power referred to in Article 6a(2), Article 11(3), Article 19(2) and Article 20 may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council. A decision to revoke shall put an end to the delegation of the power specified in that decision. It shall take effect the day following the publication of the decision in the *Official Journal of the European Union* or at a later date specified therein. It shall not affect the validity of any delegated acts already in force.

4. As soon as it adopts a delegated act, the Commission shall notify it simultaneously to the European Parliament and to the Council.

5. A delegated act adopted pursuant to Article 6a(2), Article 11(3), Article 19(2) and Article 20 shall enter into force only if no objection has been expressed either by the European Parliament or the Council within a period of two months of notification of that act to the European Parliament and the Council or if, before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. That period shall be extended by two months at the initiative of the European Parliament or of the Council.'.

(13) Annex III to Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste is amended as set out in the Annex to this Directive.

(14) Annex IV is added to Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste as set out in the Annex to this Directive.

Article 2

Transposition

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by [*insert date eighteen months after the entry into force of this Directive*] at the latest. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions.

   When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

Article 3

Entry into force

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union.*

Article 4

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament	*For the Council*
The President	*The President*

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 596 final

ANNEX 1

ANNEX

to the

proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council

amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste

{SWD(2015) 259 final}
{SWD(2015) 260 final}

ANNEX

ANNEX III is amended as follows:

(1) In Tables 1 and 2, rows titled "Metal" are replaced by two rows titled "Ferrous metal" and "Aluminium";

(2) In Tables 3 and 4, rows titled "Metal packaging" are replaced by two rows titled "Ferrous metal packaging" and "Aluminium packaging".

The following Annex IV is added:

'ANNEX IV

Calculation method for preparing for re-use of products and components for the purpose of Article 6(1)(f) to (i)

In order to calculate the adjusted rate of recycling and preparation for re-use in accordance with Article 6(1)(f) to (i), Member States shall use the following formula:

$$E = \frac{(A + R)^{*}100}{(P + R)}$$

E: adjusted recycling and re-use rate in a given year;

A: weight of packaging waste recycled or prepared for re-use in a given year;

R: weight of products and components prepared for re-use in a given year;

P: weight of packaging waste generated in a given year.'

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 594 final

2015/0274 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste

(Text with EEA relevance)

{SWD(2015) 259 final}
{SWD(2015) 260 final}

EXPLANATORY MEMORANDUM

1. CONTEXT OF THE PROPOSAL

1.1 General Context

The Union's economy currently loses a significant amount of potential secondary raw materials which are found in waste streams. In 2013, total waste generation in the EU amounted to approximately 2.5 billion tons of which 1.6 billion tons were not reused or recycled and therefore lost for the European economy. It is estimated that an additional 600 million tons could be recycled or reused. By way of example, only a limited share (43%) of the municipal waste generated in the Union was recycled, with the rest being landfilled (31%) or incinerated (26%). The Union thus misses out on significant opportunities to improve resource efficiency and create a more circular economy.

With respect to waste management, the Union also faces large differences amongst its Member States. In 2011, while six Member States landfilled less than 3% of their municipal waste, 18 landfilled over 50%, with some exceeding 90%. This uneven situation needs to be redressed as a matter of urgency.

The proposals to amend Directive 2008/98/EC on waste[1], Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste[2], Directive 1999/31/EC on the landfill of waste[3], Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles[4], Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators[5] and Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment[6] form part of a Circular Economy Package which also includes a Commission Communication "Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy".

1.2 Grounds for and objectives of the proposal

Recent trends suggest that further progress on resource efficiency is possible and that it can bring major economic, environmental and social benefits. Turning waste into a resource is an essential part of increasing resource efficiency and closing the loop in a circular economy.

The legally binding targets in EU waste legislation have been a key driver to improve waste management practices, stimulate innovation in recycling, limit the use of landfilling, and create incentives to change consumer behaviour. Taking waste policy further can bring significant benefits: sustainable growth and job creation, reduced greenhouse gas emissions, direct savings linked with better waste management practices, and a better environment.

The proposal to amend Directive 2008/98/EC responds to the legal obligation to review the waste management targets in that Directive. The proposals which form part of the Circular Economy Package and amend the six Directives mentioned above build in part on the proposal that the Commission tabled in July 2014 and subsequently withdrew in December

---

1 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

2 Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

3 Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.07.1999, p. 1).

4 Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end of life vehicles (OJ L 269, 21.10.2000, p. 34-43).

5 Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (OJ L 266, 26.09.2006, p. 1-14).

6 Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (OJ L 197, 24.7.2012, p. 38-71).

2014. They are in line with the objectives of the Resource Efficiency Roadmap[7] and the 7th Environment Action Programme[8], including full implementation of the waste hierarchy[9] in all Member States, decline in absolute and per capita waste generation, ensuring high quality recycling and the use of recycled waste as a major, reliable source of raw materials for the Union. They also contribute to the implementation of the EU Raw Materials Initiative[10] and .address the need to prevent food waste. In addition, these proposals simplify the reporting requirements included in all six Directives.

2. RESULTS OF CONSULTATIONS WITH INTERESTED PARTIES AND IMPACT ASSESSMENT

2.1 Studies

The proposals and the accompanying impact assessment assess technological, socio-economic and cost-benefit aspects related to the implementation and further development of EU waste legislation. A supplement to the Impact Assessment was produced to analyse the potential effects of additional variants of the main policy options defined in the Impact Assessment.

2.2 Internal consultation

Within the Commission an Impact Assessment Steering Group composed of various Commission services (SG, ECFIN, GROW, CLIMA, JRC, and ESTAT) followed the preparation of the legislative proposals.

2.3 External consultation

An indicative list of issues to be tackled was developed by the Commission and the first interviews with key stakeholders started in February 2013. An online public consultation in line with the minimum standards for consultation was launched in June 2013, closing in September 2013. 670 responses were submitted, reflecting high public concern about the waste management situation in the EU and high expectations for EU action in this area. A specific consultation of Member States was held between June and September 2015 as well as a broader consultation on the circular economy.

2.4 Impact assessment

An impact assessment report and an executive summary were published together with the proposal adopted in July 2014[11]. The impact assessment, which remains valid as the main analytical basis for the revised legislative proposals, evaluates the main environmental, social and economic impacts of various policy options to improve waste management in the EU. Various levels of ambition are assessed and compared to a "baseline scenario" in order to identify the most appropriate instruments and targets while minimizing costs and maximizing benefits.

The Commission's Impact Assessment Board delivered a positive opinion on the impact assessment on 8 April 2014, while making a number of recommendations to fine-tune the report. The Board requested to further clarify the problem definition and the need for new mid-term targets, strengthen the arguments in favour of a landfill ban from a subsidiarity and proportionality point of view and of uniform targets for all Member States, and explain in

7 COM(2011) 571.

8 Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' (OJ L 354, 28.12.2013, p. 171).

9 The waste hierarchy gives the preference to prevention first followed by reuse, recycling before energy recovery and disposal which includes landfilling and incineration without energy recovery.

10 COM(2008) 699 and COM(2014)297.

11 COM(2014)397.

more detail how the varying performances of Member States are taken into account in the proposal.

The impact assessment led to the conclusion that a combination of Options will bring the following benefits:

– Administrative burden reduction in particular for small establishments or undertakings, simplification and better implementation including by keeping targets 'fit for purpose';

– Job creation – more than 170.000 direct jobs could be created by 2035, most of them impossible to delocalize outside the EU;

– GHG emission reduction – more than 600 millions of tons of green house gas could be avoided between 2015 and 2035;

– Positive effects on the competitiveness of the EU waste management and recycling sectors as well as on the EU manufacturing sector (better extended producer responsibility schemes, reduced risks associated with raw material access);

– Reinjection into the EU economy of secondary raw materials which in turn will reduce the dependency of the EU on raw materials imports.

An analytical note supplementing the impact assessment was issued together with the legislative proposal. In this note, a number of additional options and variants were analysed with the aim to better take into account the different starting positions of each Member State.

3. LEGAL ELEMENTS OF THE PROPOSALS

3.1 Summary of the proposed action

The main elements of the proposals to amend EU waste legislation are:

– Alignment of definitions;

– Increase of the preparing for re-use and recycling target for municipal waste to 65% by 2030;

– Increase of the preparing for reuse and recycling targets for packaging waste and the simplification of the set of targets;

– Gradual limitation of the landfilling of municipal waste to 10% by 2030;

– Greater harmonisation and simplification of the legal framework on by-products and end-of-waste status;

– New measures to promote prevention, including for food waste, and re-use;

– Introduction of minimum operating conditions for Extended Producer Responsibility;

– Introduction of an Early Warning System for monitoring compliance with the recycling targets;

– Simplification and streamlining of reporting obligations;

– Alignment to Articles 290 and 291 TFEU on delegated and implementing acts.

3.2 Legal basis and right to act

The proposals amend six Directives addressing the management of different wastes. The proposals to amend Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC, Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU are based on Article 192(1) TFEU, whilst the proposal to amend Directive 94/62/EC is based on Article 114 TFEU.

Article 11(2) of Directive 2008/98/EC sets down a 50% target for preparing for re-use and recycling of household and similar waste and a 70% target for preparing for re-use, recycling and other material recovery of non-hazardous construction and demolition waste by 2020. Pursuant to Article 11(4), by 31 December 2014 at the latest, the Commission had to examine those targets with a view to, if necessary, reinforcing them and considering the setting of targets for other waste streams, taking into account the relevant environmental, economic and social impacts of setting the targets. According to Article 9(c), the Commission had to set, by the end of 2014, waste prevention and decoupling objectives for 2020, based on best available practices including, if necessary, a revision of the indicators referred to in Article 29(4). Finally, pursuant to Article 37(4), in the first report that intervenes by 12 December 2014, the Commission had to assess a number of measures including producer responsibility schemes for specific waste streams, targets, indicators and measures related to recycling, as well as material and energy recovery operations that may contribute to fulfilling the objectives set in Articles 1 and 4 more effectively.

Article 5(2) of Directive 1999/31/EC sets down three targets for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills and bans the landfilling of certain waste streams. The last target for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills has to be met by the Member States by 16 July 2016. Pursuant to Article 5(2), it shall be re-examined by 16 July 2014 with a view to confirming or amending it in order to ensure a high level of environmental protection and in light of the practical experience gained by Member States in the pursuance of the two previous targets.

Article 6(1) of Directive 94/62/EC sets down targets for the recovery and recycling of packaging waste which, pursuant to Article 6(5), shall be fixed every five years based on the practical experience gained in Member States and the findings of scientific research and evaluation techniques such as life-cycle assessments and cost-benefit analysis.

3.3 Subsidiarity and proportionality principle

The proposals are in conformity with the subsidiarity and proportionality principles set out in Article 5 of the Treaty on the European Union. They are limited to amending the abovementioned Directives by providing a framework establishing shared objectives, while leaving Member States free to decide about precise implementation methods.

3.4 Explanatory documents

The Commission considers that documents explaining Member States' measures transposing the Directives are necessary in order to improve the quality of information on the transposition of the Directives.

Waste legislation is often transposed in a highly decentralised manner in the Member States, including on the regional or local level and in multiple legal acts, depending on the administrative structure of a Member State. As a result, in transposing the amended Directives Member States may have to amend a wide variety of legislative acts at national, regional and local levels.

The proposals amend six different waste Directives and affects an important number of legally binding obligations, including a comprehensive amendment of the targets contained in Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC and Directive 94/62/EC and a simplification of Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU. This is a complex review of waste legislation that will potentially affect a number of pieces of national legislation.

The revised targets for waste management contained in the amended Directives are inter-connected, and should be carefully transposed into national legislation and later on incorporated into national waste management systems.

The proposed provisions will affect a wide range of private and public stakeholders in the Member States and will have an important impact on future investments in waste management infrastructure. The complete and correct transposition of the new legislation is essential to guarantee that their objectives (i.e. protecting human health and the environment, increased resource efficiency, and ensuring the functioning of the internal market and avoiding obstacles to trade and restriction of competition within the EU) are achieved.

The requirement to provide explanatory documents may create an additional administrative burden on some Member States. However, explanatory documents are necessary to allow effective verification of complete and correct transposition, which is essential for the reasons mentioned above, and there are no less burdensome measures to allow efficient verification. Moreover, explanatory documents can contribute significantly to reducing the administrative burden of compliance monitoring by the Commission; without them, considerable resources and numerous contacts with national authorities would be required to track the methods of transposition in all Member States.

In view of the above it is appropriate to ask Member States to accompany the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the provisions of the Directives amending EU waste legislation and the corresponding parts of national transposition instruments.

3.5 Delegated and implementing powers of the Commission

The delegated and implementing powers of the Commission are identified and the corresponding procedures for adoption of these acts are established in paragraphs 4, 5, 6, 9, 11, 14, 15, 18, 19, 21, 22 of Article 1 of the proposal concerning Directive 2008/98/EC, paragraphs 4, 6, 7, 9, 10 of Article 1 of the proposal concerning Directive 94/62/EC, paragraphs 6 and 7 of Article 1 of the proposal concerning Directive 1999/31/EC and the amendments proposed in Articles 1 and 3 of the proposal concerning Directives 2000/53/EC and 2012/19/EU.

4. BUDGETARY IMPLICATION

The proposals will not have an impact on the European Union budget and is therefore not accompanied by the financial statement provided for under Article 31 of the Financial Regulation (Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No1605/2002).

2015/0274 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 192(1) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee[12],

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions[13],

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

(1) Waste management in the Union should be improved, with a view to protecting, preserving and improving the quality of the environment, protecting human health, ensuring prudent and rational utilisation of natural resources and promoting a more circular economy.

(2) The targets laid down in Council Directive 1999/31/EC[14] setting landfill restrictions should be amended to make them better reflect the Union's ambition to move to a circular economy and make progress in the implementation of the Raw Materials Initiative[15] by reducing landfilling of waste destined for landfills for non-hazardous waste.

(3) To ensure that targets are set based on available data and to enable proper monitoring, municipal waste should be clearly defined in line with the definition used for statistical purposes by the European Statistical Office and the Organisation for Economic Co-operation and Development, on the basis of which Member States have been reporting data for several years.

(4) In order to ensure greater coherence in waste legislation, the definitions in Directives 1999/31/EC should be aligned to those of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council[16].

---

12 OJ C , , p. .

13 OJ C , , p. .

14 Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.07.1999, p. 1).

15 COM(2008) 699 and COM(2014) 297.

16 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

(5) Clear environmental, economic and social benefits would be derived from further restricting landfilling, starting with waste streams that are subject to separate collection (e.g. plastics, metals, glass, paper, bio-waste). Technical, environmental or economical feasibility of recycling or other recovery of residual waste resulting from separately collected waste should be taken into account in the implementation of these landfill restrictions.

(6) Biodegradable municipal waste accounts for a large proportion of municipal waste. Landfilling of untreated biodegradable waste poses significant negative enviornmental effects in terms of greenhouse gas emissions and pollution of surface water, groundwater, soil and air. While Directive 1999/31/EC already sets landfill diversion targets for biodegradable waste it is appropriate to put in place further restrictions on the landfilling of biodegradable waste by prohibiting the landfilling of biodegradable waste that has been separately collected in accordance with Article 22 of Directive 2008/98/EC.

(7) Many Member States have not yet completely developed the necessary waste management infrastructure. The setting of landfill reduction targets will further facilitate separate collection, sorting and recycling of waste and avoid locking potentially recyclable materials at the bottom of the waste hierarchy.

(8) A progressive reduction of landfilling is necessary to prevent detrimental impacts on human health and the environment and to ensure that economically valuable waste materials are gradually and effectively recovered through proper waste management and in line with the waste hierarchy. This reduction should avoid the development of excessive capacity for the treatment of residual waste facilities, such as through energy recovery or low grade mechanical biological treatment of untreated municipal waste, as this could result in undermining the achievement of the Union's long-term preparation for reuse and recycling targets for municipal waste as laid down in Article 11 of Directive 2008/98/EC. Similarly, and to prevent detrimental impacts on human health and the environment, while Member States should take all necessary measures to ensure that only waste that has been subject to treatment is landfilled, compliance with such obligation should not lead to the creation of overcapacities for the treatment of residual municipal waste. In addition, in order to ensure consistency between the targets laid down in Article 11 of Directive 2008/98/EC and the landfill reduction target defined in Article 5 of this Directive and to ensure a coordinated planning of the infrastructures and investments needed to meet those targets, Member States which may obtain additional time for the attainment of the municipal waste recycling targets should also be given additional time to attain the landfill reduction target for 2030 as laid down in this Directive.

(9) In order to ensure better, timelier, and more uniform implementation of this Directive and anticipate implementation weaknesses, an early warning system should be established to detect shortcomings and allow taking action ahead of the deadlines for meeting the targets.

(10) Implementation reports prepared by Member States every three years have not proved to be an effective tool for verifying compliance and ensuring correct implementation, and are generating unnecessary administrative burden. It is therefore appropriate to repeal provisions obliging Member States to produce such reports and for compliance monitoring purposes use exclusively the statistical data which Member States report every year to the Commission.

(11) Statistical data reported by Member States are essential for the Commission to assess compliance with waste legislation across the Member States. The quality, reliability and comparability of statistics should be improved by introducing a single entry point for all waste data, deleting obsolete reporting requirements, benchmarking national reporting methodologies and introducing a data quality check report. Reliable reporting of statistical data concerning waste management is paramount to efficient implementation and to ensuring comparability of data among Member States. Therefore, when preparing the reports on compliance with the targets set out in Directive 19991/31/EC, Member States should be required to use the most recent methodology developed by the Commission and the national statistical offices of the Member States.

(12) In order to supplement or amend Directive 1999/31/EC, in particular with the view to adapting its Annexes to scientific and technical progress, the power to adopt acts in accordance with Article 290 of the Treaty should be delegated to the Commission in respect of Article 16. It is particular importance that the Commission carries out appropriate consultations during its preparatory work, including at expert level. The Commission, when preparing and drawing-up delegated acts, should ensure a simultaneous, timely and appropriate transmission of relevant documents to the European Parliament and to the Council. Any amendments to the Annexes should only be made in line with the principles laid down in this Directive. To this end, as regards Annex II, the Commission should take into account the general principles and general procedures for testing and acceptance criteria as set out in Annex II. Moreover, specific criteria and test methods and associated limit values should be set for each class of landfill, including if necessary specific types of landfill within each class, including underground storage. Proposals for the standardisation of control, sampling and analysis methods in relation to the Annexes should be considered for adoption by the Commission where appropriate within two years after the entry into force of this Directive.

(13) In order to ensure uniform conditions for the implementation of Directive 1999/31/EC, implementing powers should be conferred on the Commission in respect of Articles 3(3), Annex I, paragraph 3.5 and Annex II, paragraph 5. Those powers should be exercised in accordance with Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council[17].

(14) Directive 1999/31/EC should therefore be amended accordingly.

(15) In accordance with the Joint Political Declaration of 28 September 2011 of Member States and the Commission on explanatory documents[18], Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.

(16) Since the objectives of this Directive, namely to improve the management of waste in the Union, and thereby contributing to the protection, preservation and improvement of the quality of the environment and to the prudent and rational utilisation of natural

---

17 Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28/02/2011, p. 13).

18 OJ C 369, 17.12.2011, p. 14.

resources, cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can rather, by reason of the scale or effects of the measures, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

Article 1

Amendments

Directive 1999/31/EC is amended as follows:

(1) Article 2 is amended as follows:

(a) point (a) is replaced by the following:

'(a) the definitions of ‘waste’, ‘municipal waste’, ‘hazardous waste’, ‘waste producer’, ‘waste holder’,‘waste management’, ‘separate collection’, ‘recovery’, ‘recycling’ and ‘disposal’ laid down in Article 3 of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council(*) shall apply;

(*) Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).';

(b) points (b), (c), (d) and (n) are deleted;

(2) Article 5 is amended as follows:

(a) in paragraph 2 the following sentence is deleted:

'Two years before the date referred to in paragraph c) the Council shall reexamine the above target, on the basis of a report from the Commission on the practical experience gained by Member States in the pursuance of the targets laid down in paragraph a) and b) accompanied, if appropriate, by a proposal with a view to confirming or amending this target in order to ensure a high level of environmental protection.'

(b) in paragraph 3 the following point (f) is added:

'(f) waste that has been separately collected pursuant to Article 11(1) and 22 of Directive 2008/98/EC.';

(c) the following paragraphs 5, 6 and 7 are added:

'5. Member States shall take the necessary measures to ensure that by 2030 the amount of municipal waste landfilled is reduced to 10% of the total amount of municipal waste generated.

6. Estonia, Greece, Croatia, Latvia, Malta, Romania and Slovakia may obtain five additional years for the attainment of the target referred to in paragraph 5. The Member State shall notify the Commission of its intention to make use of this provision at the latest 24 months before the deadline laid down in paragraph 5. In the event of an extension, the Member State shall take the necessary measures to reduce by 2030 the amount of municipal waste landfilled to 20% of the total amount of municipal waste generated.

The notification shall be accompanied by an implementation plan presenting the measures needed to ensure compliance with the targets before the new deadline. The plan shall also include a detailed timetable for the implementation of the proposed measures and an assessment of their expected impacts.

7. By 31 December 2024 at the latest, the Commission shall examine the target laid down in paragraph 5 with a view to reducing it and introducing restrictions to the landfilling of non-hazardous waste other than municipal waste. To this end, a report

of the Commission accompanied by a proposal, if appropriate, shall be sent to the European Parliament and the Council.';

(3) the following Article 5a is inserted:

'*Article 5a*

Early warning report

1. The Commission shall, in cooperation with the European Environment Agency, draw up a report on the progress towards the achievement of the targets laid down in Article 5(5) and (6) three years before each time-limit laid down in those provisions at the latest.

2. The reports referred to in paragraph 1 shall include the following:

(a) an estimation of the achievement of the targets by each Member State;

(b) a list of Member States at risk of not achieving the targets within the respective time limits accompanied by appropriate recommendations for the Member States concerned.';

(4) in Article 6(a), the following sentence is added:

'Member States shall ensure that measures taken in accordance with this point do not compromise the achievement of the objectives of Directive 2008/98/EC, notably on the increase of preparing for re-use and recycling as set out in Article 11 of that Directive.';

(5) in Article 11(2), the second sub-paragraph is deleted.

(6) Article 15 is replaced by the following:

'*Article 15*

Reporting

1. Member States shall report the data concerning the implementation of Article 5(2) and (5) for each calendar year to the Commission. They shall report this data electronically within 18 months of the end of the reporting year for which the data are collected. The data shall be reported in the format established by the Commission in accordance with paragraph 5. The first reporting shall cover the data for the period from 1 January [*enter year of transposition of this Directive + 1 year*] to 31 December [*enter year of transposition of this Directive + 1 year*].

2. Member States shall report the data concerning the implementation of the targets laid down in Article 5(2) until 1 January 2025.

3. The data reported by the Member State in accordance with this Article shall be accompanied by a quality check report.

4. The Commission shall review the data reported in accordance with this Article and publish a report on the results of its review. The report shall cover an assessment of the organisation of the data collection, the sources of data and the methodology used in Member States as well as the completeness, reliability, timeliness and consistency of that data. The assessment may include specific recommendations for improvement. The report shall be drawn up every three years.

5. The Commission shall adopt implementing acts laying down the format for reporting data in accordance with paragraph 1. Those implementing acts shall be

adopted in accordance with the procedure referred to in Article 17(2) of this Directive.';

(7) Article 16 is replaced by the following:

'*Article 16*

Amendment of the Annexes

The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 17a for adapting the Annexes to scientific and technical progress.';

(8) Article 17 is replaced by the following:

'*Article 17*

Committee procedure

1. The Commission shall be assisted by the Committee established by Article 39 of Directive 2008/98/EC. That committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council(*).

2. When reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.

(*) Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.02.2011, p. 13).';

(9) the following Article 17a is inserted:

'*Article 17a*

Exercise of the delegation

1. The power to adopt delegated acts is conferred on the Commission subject to the conditions laid down in this Article.

2. The power to adopt the delegated acts referred to in Article 16 shall be conferred on the Commission for an indeterminate period of time from [*enter date of entry into force of this Directive*].

3. The delegation of power referred to in Article 16 may be revoked at any time by the European Parliament or by the Council. A decision to revoke shall put an end to the delegation of the power specified in that decision. It shall take effect the day following the publication of the decision in the *Official Journal of the European Union* or at a later date specified therein. It shall not affect the validity of any delegated acts already in force.

4. As soon as it adopts a delegated act, the Commission shall notify it simultaneously to the European Parliament and to the Council.

5. A delegated act adopted pursuant to Article 16 shall enter into force only if no objection has been expressed either by the European Parliament or the Council within a period of two months of notification of that act to the European Parliament and the Council or if, before the expiry of that period, the European Parliament and the Council have both informed the Commission that they will not object. That

period shall be extended by two months at the initiative of the European Parliament or of the Council.';

(10) in Annex III, point 2, the first sub-paragraph is deleted;

Article 2

Transposition

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by [*insert date eighteen months after the entry into force of this Directive*] at the latest. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions.

   When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

Article 3

Entry into force

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Article 4

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament	*For the Council*
The President	*The President*

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
COM(2015) 593 final

2015/0272 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment

(Text with EEA relevance)

{SWD(2015) 259 final}
{SWD(2015) 260 final}

EXPLANATORY MEMORANDUM

1. CONTEXT OF THE PROPOSAL

1.1 General Context

The Union's economy currently loses a significant amount of potential secondary raw materials which are found in waste streams. In 2013, total waste generation in the EU amounted to approximately 2.5 billion tons of which 1.6 billion tons were not reused or recycled and therefore lost for the European economy. It is estimated that an additional 600 million tons could be recycled or reused. By way of example, only a limited share (43%) of the municipal waste generated in the Union was recycled, with the rest being landfilled (31%) or incinerated (26%). The Union thus misses out on significant opportunities to improve resource efficiency and create a more circular economy.

With respect to waste management, the Union also faces large differences amongst its Member States. In 2011, while six Member States landfilled less than 3% of their municipal waste, 18 landfilled over 50%, with some exceeding 90%. This uneven situation needs to be redressed as a matter of urgency.

The proposals to amend Directive 2008/98/EC on waste[1], Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste[2], Directive 1999/31/EC on the landfill of waste[3], Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles[4], Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators[5] and Directive 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment[6] form part of a Circular Economy Package which also includes a Commission Communication "Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy".

1.2 Grounds for and objectives of the proposal

Recent trends suggest that further progress on resource efficiency is possible and that it can bring major economic, environmental and social benefits. Turning waste into a resource is an essential part of increasing resource efficiency and closing the loop in a circular economy.

The legally binding targets in EU waste legislation have been a key driver to improve waste management practices, stimulate innovation in recycling, limit the use of landfilling, and create incentives to change consumer behaviour. Taking waste policy further can bring significant benefits: sustainable growth and job creation, reduced greenhouse gas emissions, direct savings linked with better waste management practices, and a better environment.

The proposal to amend Directive 2008/98/EC responds to the legal obligation to review the waste management targets in that Directive. The proposals which form part of the Circular Economy Package and amend the six Directives mentioned above build in part on the

---

1 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3).

2 Directive 94/62/EC of European Parliament and Council of 20 December 1994 on packaging and packaging waste (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10).

3 Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182, 16.07.1999, p. 1).

4 Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end of life vehicles (OJ L 269, 21.10.2000, p. 34-43).

5 Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC (OJ L 266, 26.09.2006, p. 1-14).

6 Directive 2012/19/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on waste electrical and electronic equipment (OJ L 197, 24.7.2012, p. 38-71).

proposal that the Commission tabled in July 2014 and subsequently withdrew in February 2015. They are in line with the objectives of the Resource Efficiency Roadmap[7] and the 7th Environment Action Programme[8], including full implementation of the waste hierarchy[9] in all Member States, decline in absolute and per capita waste generation, ensuring high quality recycling and the use of recycled waste as a major, reliable source of raw materials for the Union. They also contribute to the implementation of the EU Raw Materials Initiative[10] and address the need to prevent food waste. In addition, these proposals simplify the reporting requirements included in all six Directives.

2. RESULTS OF CONSULTATIONS WITH INTERESTED PARTIES AND IMPACT ASSESSMENT

2.1 Studies

The proposals and the accompanying impact assessment assess technological, socio-economic and cost-benefit aspects related to the implementation and further development of EU waste legislation. A supplement to the Impact Assessment was produced to analyse the potential effects of additional variants of the main policy options defined in the Impact Assessment.

2.2 Internal consultation

Within the Commission an Impact Assessment Steering Group composed of various Commission services (SG, ECFIN, GROW, CLIMA, JRC, and ESTAT) followed the preparation of the legislative proposals.

2.3 External consultation

An indicative list of issues to be tackled was developed by the Commission and the first interviews with key stakeholders started in February 2013. An online public consultation in line with the minimum standards for consultation was launched in June 2013, closing in September 2013. 670 responses were submitted, reflecting high public concern about the waste management situation in the EU and high expectations for EU action in this area. A specific consultation of Member States was held between June and September 2015 as well as a broader consultation on the circular economy.

2.4 Impact assessment

An impact assessment report and an executive summary were published together with the proposal adopted in July 2014[11]. The impact assessment, which remains valid as the main analytical basis for the revised legislative proposals, evaluates the main environmental, social and economic impacts of various policy options to improve waste management in the EU. Various levels of ambition are assessed and compared to a "baseline scenario" in order to identify the most appropriate instruments and targets while minimizing costs and maximizing benefits.

The Commission's Impact Assessment Board delivered a positive opinion on the impact assessment on 8 April 2014, while making a number of recommendations to fine-tune the report. The Board requested to further clarify the problem definition and the need for new

---

7 COM(2011) 571.

8 Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' (OJ L 354, 28.12.2013, p. 171).

9 The waste hierarchy gives the preference to prevention first followed by reuse, recycling before energy recovery and disposal which includes landfilling and incineration without energy recovery.

10 COM(2008) 699 and COM(2014)297.

11 COM(2014)397.

mid-term targets, strengthen the arguments in favour of a landfill ban from a subsidiarity and proportionality point of view and of uniform targets for all Member States, and explain in more detail how the varying performances of Member States are taken into account in the proposal.

The impact assessment led to the conclusion that a combination of Options will bring the following benefits:

– Administrative burden reduction in particular for small establishments or undertakings, simplification and better implementation including by keeping targets 'fit for purpose';

– Job creation – more than 170.000 direct jobs could be created by 2035, most of them impossible to delocalize outside the EU;

– GHG emission reduction – more than 600 millions of tons of green house gas could be avoided between 2015 and 2035;

– Positive effects on the competitiveness of the EU waste management and recycling sectors as well as on the EU manufacturing sector (better extended producer responsibility schemes, reduced risks associated with raw material access);

– Reinjection into the EU economy of secondary raw materials which in turn will reduce the dependency of the EU on raw materials imports.

An analytical note supplementing the impact assessment was issued together with the legislative proposal. In this note, a number of additional options and variants were analysed with the aim to better take into account the different starting positions of each Member State.

3. LEGAL ELEMENTS OF THE PROPOSALS

3.1 Summary of the proposed action

The main elements of the proposals to amend EU waste legislation are:

– Alignment of definitions;

– Increase of the preparing for re-use and recycling target for municipal waste to 65% by 2030;

– Increase of the preparing for reuse and recycling targets for packaging waste and the simplification of the set of targets;

– Gradual limitation of the landfilling of municipal waste to 10% by 2030;

– Greater harmonisation and simplification of the legal framework on by-products and end-of-waste status;

– New measures to promote prevention, including for food waste, and re-use;

– Introduction of minimum operating conditions for Extended Producer Responsibility;

– Introduction of an Early Warning System for monitoring compliance with the recycling targets;

– Simplification and streamlining of reporting obligations;

– Alignment to Articles 290 and 291 TFEU on delegated and implementing acts.

3.2 Legal basis and right to act

The proposals amend six Directives addressing the management of different wastes. The proposals to amend Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC, Directive 2000/53/EC,

Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU are based on Article 192(1) TFEU, whilst the proposal to amend Directive 94/62/EC is based on Article 114 TFEU.

Article 11(2) of Directive 2008/98/EC sets down a 50% target for preparing for re-use and recycling of household and similar waste and a 70% target for preparing for re-use, recycling and other material recovery of non-hazardous construction and demolition waste by 2020. Pursuant to Article 11(4), by 31 December 2014 at the latest, the Commission had to examine those targets with a view to, if necessary, reinforcing them and considering the setting of targets for other waste streams, taking into account the relevant environmental, economic and social impacts of setting the targets. According to Article 9(c), the Commission had to set, by the end of 2014, waste prevention and decoupling objectives for 2020, based on best available practices including, if necessary, a revision of the indicators referred to in Article 29(4). Finally, pursuant to Article 37(4), in the first report that intervenes by 12 December 2014, the Commission had to assess a number of measures including producer responsibility schemes for specific waste streams, targets, indicators and measures related to recycling, as well as material and energy recovery operations that may contribute to fulfilling the objectives set in Articles 1 and 4 more effectively.

Article 5(2) of Directive 1999/31/EC sets down three targets for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills and bans the landfilling of certain waste streams. The last target for the diversion of biodegradable municipal waste from landfills has to be met by the Member States by 16 July 2016. Pursuant to Article 5(2), it shall be re-examined by 16 July 2014 with a view to confirming or amending it in order to ensure a high level of environmental protection and in light of the practical experience gained by Member States in the pursuance of the two previous targets.

Article 6(1) of Directive 94/62/EC sets down targets for the recovery and recycling of packaging waste which, pursuant to Article 6(5), shall be fixed every five years based on the practical experience gained in Member States and the findings of scientific research and evaluation techniques such as life-cycle assessments and cost-benefit analysis.

3.3 Subsidiarity and proportionality principle

The proposals are in conformity with the subsidiarity and proportionality principles set out in Article 5 of the Treaty on the European Union. They are limited to amending the abovementioned Directives by providing a framework establishing shared objectives, while leaving Member States free to decide about precise implementation methods.

3.4 Explanatory documents

The Commission considers that documents explaining Member States' measures transposing the Directives are necessary in order to improve the quality of information on the transposition of the Directives.

Waste legislation is often transposed in a highly decentralised manner in the Member States, including on the regional or local level and in multiple legal acts, depending on the administrative structure of a Member State. As a result, in transposing the amended Directives Member States may have to amend a wide variety of legislative acts at national, regional and local levels.

The proposals amend six different waste Directives and affects an important number of legally binding obligations, including a comprehensive amendment of the targets contained in Directive 2008/98/EC, Directive 1999/31/EC and Directive 94/62/EC and a simplification of Directive 2000/53/EC, Directive 2006/66/EC and Directive 2012/19/EU. This is a complex review of waste legislation that will potentially affect a number of pieces of national legislation.

The revised targets for waste management contained in the amended Directives are inter-connected, and should be carefully transposed into national legislation and later on incorporated into national waste management systems.

The proposed provisions will affect a wide range of private and public stakeholders in the Member States and will have an important impact on future investments in waste management infrastructure. The complete and correct transposition of the new legislation is essential to guarantee that their objectives (i.e. protecting human health and the environment, increased resource efficiency, and ensuring the functioning of the internal market and avoiding obstacles to trade and restriction of competition within the EU) are achieved.

The requirement to provide explanatory documents may create an additional administrative burden on some Member States. However, explanatory documents are necessary to allow effective verification of complete and correct transposition, which is essential for the reasons mentioned above, and there are no less burdensome measures to allow efficient verification. Moreover, explanatory documents can contribute significantly to reducing the administrative burden of compliance monitoring by the Commission; without them, considerable resources and numerous contacts with national authorities would be required to track the methods of transposition in all Member States.

In view of the above it is appropriate to ask Member States to accompany the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the provisions of the Directives amending EU waste legislation and the corresponding parts of national transposition instruments.

3.5 Delegated and implementing powers of the Commission

The delegated and implementing powers of the Commission are identified and the corresponding procedures for adoption of these acts are established in paragraphs 4, 5, 6, 9, 11, 14, 15, 18, 19, 21, 22 of Article 1 of the proposal concerning Directive 2008/98/EC, paragraphs 4, 6, 7, 9, 10 of Article 1 of the proposal concerning Directive 94/62/EC, paragraphs 6 and 7 of Article 1 of the proposal concerning Directive 1999/31/EC and the amendments proposed in Articles 1 and 3 of the proposal concerning Directives 2000/53/EC and 2012/19/EU.

4. BUDGETARY IMPLICATION

The proposals will not have an impact on the European Union budget and is therefore not accompanied by the financial statement provided for under Article 31 of the Financial Regulation (Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No1605/2002).

2015/0272 (COD)

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 192(1) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national parliaments,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social

Committee[12], Having regard to the opinion of the Committee of the Regions[13],

Acting in accordance with the ordinary legislative

procedure, Whereas:

(1) Waste management in the Union should be improved, with a view to protecting, preserving and improving the quality of the environment, protecting human health, ensuring prudent and rational utilisation of natural resources and promoting a more circular economy.

(2) To reduce regulatory burden on small establishments or undertakings, simplification of the permitting and registration requirements for small establishments or undertakings should be introduced.

(2) Implementation reports prepared by Member States every three years have not proved to be an effective tool for verifying compliance and ensuring correct implementation, and are generating unnecessary administrative burden. It is therefore appropriate to repeal provisions obliging Member States to produce such reports and for compliance monitoring purposes use exclusively the statistical data which Member States report every year to the Commission.

(3) Statistical data reported by Member States are essential for the Commission to assess compliance with waste legislation across the Member States. The quality, reliability and comparability of statistics should be improved by introducing a single entry point for all waste data, deleting obsolete reporting requirements, benchmarking national reporting methodologies and introducing a data quality check report.

[12] OJ C , , p. .

[13] OJ C , , p. .

(4) Reliable reporting of statistical data concerning waste management is paramount to efficient implementation and to ensuring comparability of data among a level playing field between Member States. Therefore, when preparing the reports on compliance with the targets set out in these Directives, Member States should be required to use the most recent methodology developed by the Commission and the national statistical offices of the Member States.

(5) Directives 2000/53/EC, 2006/66/EC and 2012/19/EU should therefore be amended accordingly.

(6) In accordance with the Joint Political Declaration of 28 September 2011 of Member States and the Commission on explanatory documents[14], Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.

(7) Since the objectives of this Directive, namely to improve the management of waste in the Union, and thereby contributing to the protection, preservation and improvement of the quality of the environment and to the prudent and rational utilisation of natural resources, cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can rather, by reason of the scale or effects of the measures, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on European Union. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

Article 1

Amendment of Directive 2000/53/EC

Article 9 of Directive 2000/53/EC is amended as follows:

(1) paragraph 1 is deleted;

(2) the following paragraphs 1a, 1b, 1c and 1d are inserted:

'1a. Member States shall report the data concerning the implementation of Article 7(2) for each calendar year to the Commission. They shall report this data electronically within 18 months of the end of the reporting year for which the data are collected. The data shall be reported in the format established by the Commission in accordance with paragraph 1d. The first report shall cover the data for the period from 1 January [*enter year of transposition of this Directive + 1 year*] to 31 December [*enter year of transposition of this Directive + 1 year*].

1b. The data reported by the Member State in accordance with this Article shall be accompanied by a quality check report.

1c. The Commission shall review the data reported in accordance with this Article and publish a report on the results of its review. The report shall assess of the organisation of the data collection, the sources of data and the methodology used in

[14] OJ C 369, 17.12.2011, p. 14.

Member States as well as the completeness, reliability, timeliness and consistency of that data. The assessment may include specific recommendations for improvement. The report shall be drawn up every three years.

1d. The Commission shall adopt implementing acts laying down the format for reporting data in accordance with paragraph 1a. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 11(2).'.

Article 2

Amendment of Directive 2006/66/EC

Directive 2006/66/EC is amended as follows:

(1) Article 22 is deleted;

(2) Article 23 is amended as follows:

(a) paragraph 1 is replaced by the following:

'The Commission shall draw up a report on the implementation of this Directive and its impact on the environment and the functioning of the internal market by the end of 2016 at the latest.';

(b) in paragraph 2, the introductory phrase is replaced by the following:

'In its report, the Commission shall include an evaluation on the following aspects of this Directive:'.

Article 3

Amendment of Directive 2012/19/EU

Directive 2012/19/EU is amended as follows:

(1) Article 16 is amended as follows:

(a) paragraph 5 is deleted;

(b) the following paragraphs 5a, 5b, 5c and 5d are inserted:

'5a. Member States shall report the data concerning the implementation of Article 16(4) for each calendar year to the Commission. They shall report this data electronically within 18 months of the end of the reporting year for which the data are collected. The data shall be reported in the format established by the Commission in accordance with paragraph 5d. The first report shall cover the data for the period from 1 January [*enter year of transposition of this Directive + 1 year*] to 31 December [*enter year of transposition of this Directive + 1 year*].

5b. The data reported by the Member State in accordance with this Article shall be accompanied by a quality check report.

5c. The Commission shall review the data reported in accordance with this Article and publish a report on the results of its review. The report shall cover an assessment of the organisation of the data collection, the sources of data and the methodology used in Member States as well as the completeness, reliability, timeliness and consistency of that data. The assessment may include specific recommendations for improvement. The report shall be drawn up every three years.

5d. The Commission shall adopt implementing acts laying down the format for reporting data in accordance with paragraph 5a. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the procedure referred to in Article 21(2).';

(2) Article 21 is replaced by the following:

'*Article 21*

Committee procedure

1. The Commission shall be assisted by the Committee established by Article 39 of Directive 2008/98/EC. That committee shall be a committee within the meaning of Regulation (EU) No 182/2011(*).
2. Where reference is made to this paragraph, Article 5 of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.
3. Where the Committee delivers no opinion, the Commission shall not adopt the draft implementing act and the third subparagraph of Article 5(4) of Regulation (EU) No 182/2011 shall apply.

(*) Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers (OJ L 55, 28.2.2011, p. 13).'.

Article 4

Transposition

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by [*insert date eighteen months after the entry into force of this Directive*] at the latest. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

Article 5

Entry into force

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Article 6

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Brussels,

For the European Parliament	*For the Council*
The President	*The President*

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
SWD(2015) 259 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Additional analysis to complement the impact assessment SWD (2014) 208 supporting the review of EU waste management targets

Accompanying the document

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EC on waste electrical and electronic equipment

{COM(2015) 593 final}
{COM(2015) 594 final}
{COM(2015) 595 final}
{COM(2015) 596 final}

Table of Contents

1. INTRODUCTION 77
    1.1. Purpose of the document 77
    1.2. External expertise and consultation of interested parties 77
2. ADDITIONAL POLICY OPTIONS 79
3. ANALYSIS OF IMPACTS – METHODOLOGICAL ASPECTS 83
4. COMPARING THE OPTIONS 84
    4.1. Costs- benefits analysis 85
    4.2. Complementary qualitative assessment 89

List of Annexes

Annex 1: Effects of the model update

Annex 2: Sensitivity Analysis

Annex 3: Member States specific results for the new target options

1. INTRODUCTION

1.1 Purpose of the document

The purpose of this present document is to present additional analytical elements which supplement the impact assessment on the waste target review presented by the Commission in 2014 (SWD/2014/0208, further referred to as "the impact assessment").[1]

Following the withdrawal of the legislative proposal reviewing the waste targets (COM/2014/0397 final) and in light of the first reactions to the previous legislative proposal, the Commission decided to analyse the impacts of a number of additional options and variants with the aim of taking better into account the different starting positions of each Member States. In particular, this complementary analysis focuses on assessing options for the application of a more differentiated approach to target-setting and on quantifying the added-value of introducing a landfill diversion target in addition to recycling targets.

This supplementary analysis is exclusively focused on assessing the potential impacts of the new policy options and in all other respects the impact assessment remains fully valid and should be read in conjunction with this document.

1.2 External expertise and consultation of interested parties

Additional data and information were gathered in order to prepare this supplement.

Evidence base

A consortium led by Eunomia Research & Consulting was used to gather the evidence required to support this complementary analysis. The modelling tool used for the impact assessment was updated before being used to analyse the new policy variants. Unless otherwise specified, the results presented in this document are based on this supporting study and from the modelling tool. [2] A summary of the main features of the model is provided in the impact assessment itself (Annexes 8 -10).

Stakeholder consultation

In addition to the consultation already carried out in the impact assessment (see Annexes 3 and 4 of the impact assessment), the following additional developments were taken into consideration:

- Member States presented their preliminary views in Council. 8 meetings of the Working Party on Environment were organised under the Italian Presidency between July and December 2014. A first complete technical examination of the 2014 proposal took place and a ministerial debate was held in October 2014. Member States shared the overall objective of the proposal, acknowledging the need to take action by setting a legal framework which is able to steer investments in the right direction. However, the overall ambition level was considered too high in the light of the wide differences in waste management performance across the Member States. Some Member States also mentioned that waste prevention and reuse, which are at the top of the waste hierarchy, were not sufficiently addressed in the proposal. Many called for a greater focus on better product design to promote prevention, reuse and recycling.

---

[1] European Commission (2014) *Impact Assessment Accompanying the Document: Proposal for Reviewing the European Waste Management Targets*, July 2014, http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

[2] Eunomia Research & Consulting (2015) *Support to the Waste Targets Review: Analysis of New Policy Options*, Report for DG Environment of the European Commission

- Other more technical issues were raised (e.g. definitions, calculation and reporting methods, how to incentivise re-use, specific requirements for producer responsibility schemes) during the initial examination of the proposal, which confirmed key findings from the 2014 Fitness Check[3]. In order to develop pragmatic solutions on such technical issues, the Commission organised additional technical consultations of key stakeholders in June 2015 and gathered additional information in September 2015 through questionnaire sent to the Member States. A broader stakeholder conference on the circular economy attended by around 700 persons was also organised by the Commission in June 2015.[4] A specific session on waste management was held on this occasion.
- The report issued by the European Parliament in July 2015 (EP/ A8-0215/2015) calling notably for ambitious targets similar to the first proposal was also taken into account as well as the opinion formulated by the Committee of the Regions (CDR/4083/2014) and from the European Economic and Social Committee (EESC/05002/2014). More specifically the European Parliament called on the Commission to include in its new proposal the following elements:
  - clear and unambiguous definitions;
  - developing waste prevention measures;
  - setting binding waste reduction targets for municipal, commercial and industrial waste to be achieved by 2025;
  - clear minimum standards for extended producer responsibility requirements to ensure transparency and cost effectiveness of the extended producer responsibility schemes;
  - applying the 'pay-as-you-throw-principle' for residual waste combined with mandatory separate collection schemes for paper, metal, plastic and glass in order to facilitate the high quality of recycling materials; introducing mandatory separate collection for biowaste by 2020;
  - increasing recycling/preparation for reuse targets to at least 70 % of municipal solid waste and 80 % recycling of packaging waste by 2030, based on a solid reporting method preventing the reporting of discarded waste (landfilled or incinerated) as recycled waste, using the same harmonised method for all Member States with externally verified statistics; an obligation for recyclers to report on the 'input' quantities of waste going into the sorting plant as well as on the 'output' quantity of recyclates coming out of the recycling plants;
  - strictly limiting incineration, with or without energy recovery, by 2020, to non-recyclable and non-biodegradable waste;
  - a binding, gradual reduction of all landfilling, implemented in coherence with the requirements for recycling, in three stages (2020, 2025 and 2030), leading to a ban on all landfilling, except for certain hazardous waste and residual waste for which landfilling is the most environmentally sound option;
  - encourage Member States to introduce charges on landfilling and incineration.

In summary, there is a large consensus between the consulted parties on the need to harmonize the reporting and calculation methods of recycling targets as well as to improve the comparability and reliability of statistics. Minimum requirements for extended producer responsibility schemes are also seen by many as necessary, even though there are divergences

[3] SWD/2014/0209 final

[4] http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

on how exactly they should be defined. Diverging views have also been expressed on the level of ambition of the targets.

The results of the consultations were taken into account to improve the legislative proposal on some key technical aspects and to fine tune the main options and their variants to be considered in more detail in this supplement.

2. ADDITIONAL POLICY OPTIONS

Three options were described and analysed in the original impact assessment (see page 44). Options 1 "Ensuring full implementation" and 2 "Simplification, improved monitoring, dissemination of best practices" are not discussed in this supplementary analysis.

As shown in Figure 1 below, additional analysis (in the form of two additional sub-options and a number of variants under each of them) was only conducted under Option 3 (i.e. Upgrade EU targets).

First, two new main Options (Options 3.8 and 3.9) were introduced to assess the impacts of alternative target-setting approaches:

- Under Option 3.8 ***("progression rates")***, each Member State is set to achieve the proposed EU-wide targets by following a customised compliance path developed on the basis of common average progression rates and taking as a point of departure their current performance levels.
- Under Option 3.9 ***("time derogations")***, all Member States are set to achieve the proposed EU-wide targets by the same deadlines, but a number of Member States would have the possibility to request a time derogation of maximum 5 years in case they prove to be unable to meet them and where they comply with certain conditions.

Both Options allow for a differentiated approach taking into the Member States' current performance, but do so in two different ways and to a different extent.

Second, for both Options 3.8 and 3.9, a number of "variants" were tested. These included a "moderate" and a "high" set of sub-options assessing the impacts of variations in the final recycling rate to be achieved by the Member States. Under the "moderate" variant the final recycling rates are 65% for municipal waste and 75% for packaging waste. Under the "high" variant the final recycling rate are 70% for municipal waste and 80% for packaging waste.

Additional variants on the introduction of a landfill diversion target on top of recycling targets were also tested for each of the Options. In order to better understand the relationship and possible synergies/overlaps between recycling targets and action on landfilling, the analysis has thus attempted to single out the incremental impacts of introducing a landfill diversion target. For both Options, these variants were designed using same type of differentiation applied for the recycling targets.

Finally, it should be noted that for packaging waste, which also covers industrial and commercial sources, the application of a differentiated approach – whether progressive rates or time derogations – was not considered as a viable option. This is because for packaging waste the differences across Member States are less pronounced (see the impact assessment, page 21), while the risk of creating distortions on the internal market is higher.

To ensure consistency between the municipal waste and the packaging targets, each variant under Options 3.8 and 3.9 includes recycling targets for packaging waste as set out in Table 1 below (similar to Option 3.2 in the impact assessment – see Table 7, page 52 of the impact assessment).

Packaging waste	'Moderate' Targets Option 3.8(a) and Option 3.9(a)			'High' Targets Option 3.8(b) and Option 3.9(b)		
	2020	2025	2030	2020	2025	2030
Overall recycling/reuse	55%	65%	75%	60%	70%	80%
Plastics	40%	55%	Review	45%	60%	Review
Non-ferrous metal [5]	65%	75%	85%	70%	80%	90%
Ferrous metal	65%	75%	85%	70%	80%	90%
Glass	65%	75%	85%	70%	80%	90%
Paper/Cardboard	80%	85%	85%	85%	90%	90%
Wood	45%	60%	75%	50%	65%	80%

Table 1: Proposed recycling targets for packaging waste – moderate and high variants

Option 3.8 – Progression rates

Under this option, the principle of differentiation is implemented for each Member State through the application of annual average progression rates. Specific targets for 2025, 2030 and in some cases 2035 are calculated for each individual Member State by applying common average annual progression rates between 2 and 3 percentage points – starting from a predefined baseline year (i.e. 2013)[6] – until a pre-set target recycling rate is reached (i.e. 65% or 70)[7].

The average annual progression rates applied were determined on the basis of an analysis of Member States' performances over the past 15 years[8]. This shows that an annual average increase between 2 and 3 percentage points is feasible and was achieved by a number of Member States in the past, as already explained in the impact assessment (p 51).

Two alternative variants have been developed and tested:

- a 'moderate' variant - Option 3.8 (a) – which assumes an average annual progression rate of percentage point until a recycling rate of 65% is achieved; and

- a 'high' variant – Option 3.8 (b) which assumes an average annual progression rate of 3 percentage points until a recycling rate of 50% is achieved and an average annual progression rate of 2 percentage points until a final recycling rate of 70% is reached.

Option 3.8(c) has been developed in order to assess the added value of introducing a landfill diversion for MSW on top of recycling targets. Under this variant, landfill reduction targets for 2025, 2030 and in some cases 2035 are calculated for each individual Member States by

[5] Compared to the impact assessment a minor correction has been inserted to ensure the same progression rate between ferrous and non-ferrous metals which will ease the monitoring/implementation of the target

[6] EUROSTAT data on MSW for 2013 being the most recent dataset available

[7] Eurostat (2015) Municipal Waste [env_wasmun], Date Accessed: 23 June 2015, Downloaded from: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_wasmun&lang=en

[8] "Managing municipal solid waste – a review of the achievements in 32 European countries" EEA report N° 2, EEA 2013

applying an average landfill reduction rate of 4 percentage points starting from a predefined baseline year (i.e. 2013) until a final reduction to 10% is reached.

Option 3 – Upgrade EU targets (options assessed in the initial impact assessment)

- Option 3.1 – Increase the recycling/reuse target for municipal waste
  - Low: 60% reuse/recycling target by 2030; 50% by 2025 with only one method
  - High: 70% reuse/recycling target by 2030; 60% by 2025 with one method
- Option 3.2 – Increase the packaging waste targets
  - Basis: top Member States results in 2010 combined with stakeholder signals
  - Variant: target for nonferrous metals
- Option 3.3 – Limiting landfilling to residual waste
  - Ban on plastic/paper/glass/metals by 2025 (max 25% landfilling), global ban by 2030 (max 5%)
- Option 3.4 – Combination of options 3.1, 3.2 and 3.3
- Option 3.5 – same as option 3.4 with different deadlines for different groups of countries
- Option 3.6 - same as option 3.4 with more stringent deadline for all Member States with the possibility of time derogation
- Option 3.7 – same as option 3.4 with landfill ban on all similar waste

New Options included in this supplementary analysis
Option 3.8 – Progression Rates

a) Moderate: 65% reuse/recycling target for MSW combined with 75% recycling/reuse target for packaging waste by 2030
b) High: 70% reuse/recycling final target for MSW combined with 80% recycling/reuse target for packaging waste by 2030
c) Option 3.8 (a) + landfill reduction target for municipal waste of maximum 10% with Member States specific deadlines

Option 3.9 –Time derogations applicable to Member States at risk of non-compliance

a) Moderate: 65% reuse/recycling target by 2030 for MSW with possibility of a 5 year time-derogations for 7 Member States combined with 75% recycling/reuse target for Packaging waste.
b) High: 70% reuse/recycling target by 2030 for MSW with possibility of a 5 year time-derogations for 7 Member States combined with 80% recycling/reuse target for Packaging waste
c) Option 3.9 (a) + Landfill reduction target for municipal waste (maximum 10% by 2030) with possibility of a 5 year time-derogations for 9 Member States
d) Option 3.9 (b)+ Landfill reduction on municipal waste with possibility of a 5 year time-derogations for 9 Member States S (maximum 5% by 2030)

Figure 1: Summary of the Options and variants considered under Option 3

As explained in the impact assessment, experience shows that reduction rates of 4 percentage points per year seem to be reasonable as such progress has either been achieved or even exceeded in several Member States over recent years.

Option 3.9 – Time derogations

Under this option, differentiation is implemented by setting common EU targets for 2025 and 2030 while envisaging the possibility of granting time derogations to those Member States that are the furthest behind with regards to recycling of municipal waste.

In order to assess the possible impacts of this option, it has been necessary to identify those Member States that may request time derogations for the 2025 and 2030 targets. For the modelling of this option, it was therefore assumed that Member States recycling less than

20% of their municipal waste in 2013[9] would be granted such derogations, thus meeting the common EU targets five years later than all other Member States.

In order to ensure that Member States applying for derogation take the necessary steps to meet the targets on time, it is proposed to link the possibility for a Member State to obtain time derogations with the adoption of a compliance plan, taking into consideration best practices applied in the most advanced Member States.

As listed in Figure 1, two alternative options have been developed based on different degrees of ambition:

- a 'moderate' variant – Option 3.9(a) – which combines a 65% recycling rate for municipal waste by 2030 and 'moderate' targets for packaging waste.

- a 'high' variant – Option 3.9(b) – which combines a 70% recycling rate for municipal waste by 2030 and the 'high' targets packaging waste derogation

Under both variants, 7 Member States would be eligible for a 5-year time derogation for the MSW recycling targets.

Options 3.9 (c) and (d) both allow for the added value of additional measures aiming at limiting landfilling being assessed. In Options 3.9 (c), a maximum diversion target of 10% by no later than 2030 was applied while in Option 3.9 (d) this maximum has been decreased to 5%. Under both these variants, common EU landfill reduction targets for 2025 and 2030 were set, but combined with a regime of time-derogations for those Member States that heavily rely on landfilling of their municipal waste. For the modelling of these variants, it was assumed that Member States landfilling more than 65% of their waste in 2013 [10] would be granted such derogations, thus achieving the common EU targets five years later.

[9] Estonia, Greece, Croatia, Latvia, Malta, Romania and Slovakia
[10] Cyprus, Czech Republic, Greece, Croatia, Latvia, Malta, Romania and Slovakia

3. ANALYSIS OF IMPACTS – METHODOLOGICAL ASPECTS

Model Update

The analysis of impacts of the new variants described in this supplement is based on the same methodology applied described in the impact assessment (see Section 5). Nevertheless, since the impact assessment was finalised, improvements and updates have been introduced in the model used to calculate the cost and benefits of the different scenarios. The modelling tool used for assessing the costs and benefits of the policy options in the impact assessment has been updated in a number of ways.[11] The main changes that have been introduced include:

- All costs have been updated from 2013 to 2015 prices and the deflators used were switched from EU 28 deflators to country specific deflators;

- Given that many of the new policy variants extend out to 2035 the Net Present Value (NPV) reported for the new target variants has been extended out by five years to allow the options to be compared on an equal footing (in the impact assessment the NPV covered the period 2014 to 2030 as none of the options extended beyond this point);

- Labour cost ratios and employment intensity factors were updated in light of new information that has become available over the last two years;

- Material revenues derived from the sale of dry recyclables were updated to account for changes in commodity markets for secondary materials;

- The approach to assessing the costs of civic amenity sites has been improved and the collection module has been improved to more accurately account for, among other things, differences in approaches to collecting waste from houses vs flats/high rise buildings with multiple occupants;

- More realistic potential capture rates for packaging in MSW were applied which had two effects. Firstly, the household collection costs went up due to less revenue being generated from the captured material, and secondly, more material had to be captured from non-MSW sources, again, increasing the costs of the meeting the targets;

- The packaging waste data was updated from 2011 to Eurostat's latest publication for 2012;

As an illustration of the possible effects of the updates provided to the model, the impacts of these adjustments in the case of Option 3.1 – high and Option 3.7 (identified as the preferred Option in the initial impact assessment) were calculated. The results are summarised in Annex 1 and from these results it can be concluded that the updated model produces results which are similar and consistent with the initial impact assessment. Expanding the time period by 5 years (up to 2035) will amplify the initial results due to the high expected value of benefits to society in the period 2030-2035(see Annex 1).

[11] Eunomia Research & Consulting (2015) *Support to the Waste Targets Review: Analysis of New Policy Options*, Report for DG Environment of the European Commission.

Sensitivity Analysis

As detailed in Annex 2, sensitivity analysis has been carried out on the main input parameters used in the model. In summary the results are sensitive to some input parameters including the efficiency of the collection system (such as the introduction of measures to promote prevention and recycling like pay-as thrown schemes), material losses and revenues, valuation of GHG and the cost of capital. From the sensitivity tests conducted it appears that, although the model is clearly more sensitive to changes in some input assumptions than to others, the overall narrative and conclusions do not change significantly at EU 28 level and over the period 2015–2035.

Calculation methods and reporting

As explained in the impact assessment, the existing possibility of using 4 calculations methods for the 2020 recycling target for municipal waste will be maintained mainly for legal certainty reasons and to minimize any short-term disruption to the waste management plans adopted by many Member States.

However, for all new targets (applicable by 2025 and 2030) only one calculation method will be allowed (i.e. calculation method 4). All calculations carried out in the impact assessment as well as in this supplement are based on data reported by Member States to Eurostat and the OECD using a single calculation method that broadly corresponds to the Method 4 under the existing implementing rules.[12]

As in the impact assessment, all calculations have been carried out on the basis of the input to the final recycling process: for each material and for each collection system (door-to-door separate collection, civil amenities centers, bring systems, etc.) specific losses rates have been applied to discount losses occurring between the collection and the input to the final recycling process.[13]

In line with the impact assessment guidelines, calculations have been made assuming full implementation of existing legislation – particularly for what relates to the existing landfill diversion target for municipal biodegradable waste and the existing recycling targets for packaging and municipal waste (see page 21 of the Impact Assessment for more detailed explanations). As regards the 2020 recycling targets for municipal waste, the estimates fully take into account Member States' choices in terms of calculation method and their impacts on actual performance (see page 34 of the Impact Assessment).

4. COMPARING THE OPTIONS

In this section, the relative impacts of the new variants and options are compared. As in the impact assessment, the options and their variants are first compared on the basis of the quantified data available through the model (e.g. costs and benefits, impacts on employment, contribution to greenhouse gas and marine litter reduction). Impacts that are not monetised within the model will also be discussed.

Subsequently, and to complement the cost-benefit analysis, a qualitative assesment on the relative contribution of each option and their variants to the attaintment of the main objectives as defined in the impact asessment is carried out.

---

12 Commission Decisions COM/2011/753/EC and COM 2005/270/EC:

13 This is in line with existing rules requiring Member States to report recycled quantities when they reach the final/effective recycling step. However, according to existing rules, reporting at the level of separate collection (for municipal waste) or at the output of sorting facility (for packaging and municipal waste) is tolerated as long as there are no 'significant' losses (see impact assessment page 36).

4.1 Costs- benefits analysis

Table 2 and Figure 2 (see below) show the net social costs of each option compared to the full implementation scenario presented in the impact assessment.

Options	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs	Employment	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Option 3.8						
Option 3.8(a) – moderate	-11.0	-25.7	-36.7	140	-40.1	-543
Option 3.8(b) – high	-14.9	-31.1	-46.1	177	-48.0	-655
Option 3.8(c) – high equal to (a) with landfill (max 10%)	-5.1	-27.8	-32.9	136	-44.1	-613
Option 3.9						
Option 3.9(a) – moderate	-8.6	-18.0	-26.7	144	-41.0	-424
Option 3.9(b) – high	-10.2	-22.7	-32.9	178	-48.5	-523
Option 3.9(c) – equal to (a) with landfill (max 10%)	-4.9	-19.6	-24.5	140	-45.1	-477
Option 3.9(d) – equal to (b) with landfill (max 5%)	-4.0	-25.8	-29.7	176	-55.3	-617

Table 2: Comparison of key indicators for each of the new target variants listed in Figure 1

Notes:

1. *Financial costs are direct costs linked with the implementation of the targets (more separate collection, more revenues from the sales of materials, savings from less residual waste collection and treatment) while external costs represent the costs (or benefits if negative) to be paid (or gained in case of negative external costs) by third parties due to the implementation of the targets (reduced emissions of GHG and air pollutants). Negative costs represent a benefit to society.*
2. *All scenarios compared against the Full Implementation.*
3. *Net social costs = financial costs + external costs.*
4. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

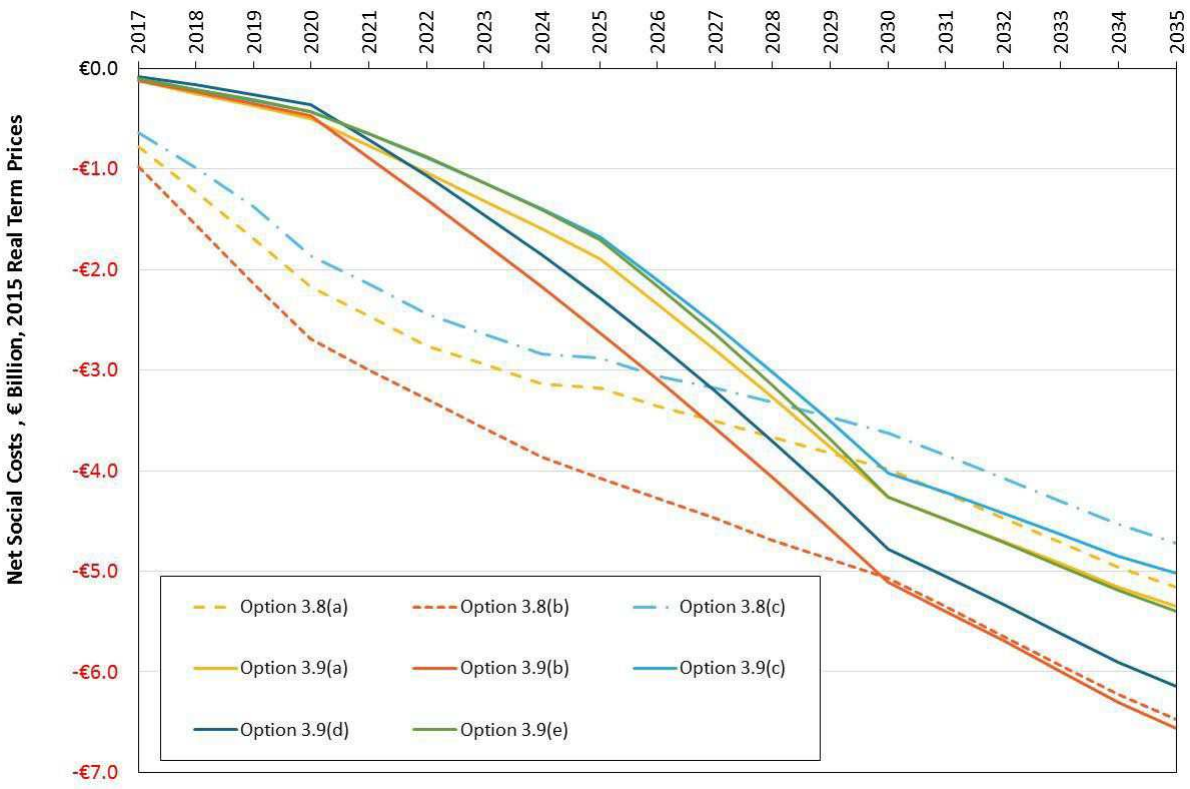

Figure 2: Comparing the net social costs across the EU28 for each of the new target variants listed in Figure 1

The results of the cost/benefit analysis show that all the new options assessed can result in a net-benefit for society at the EU level. However, there are differences between the options and their variants as summarised below:

On the approach to target-setting

- Overall, the "progression rates" approach – that is the variants included under Option 3.8 – shows higher benefits for society over the period 2015–2035 compared to the time derogation approach under option 3.9. This is chiefly explained by the fact that under Option 3.8 those Member States that in 2013 already recycled more than 35% of their municipal waste would have to achieve the final EU target before 2030. It is this early achievement of the targets by a group of eleven mid- and high performing countries[14] that significantly increases the discounted flow of benefits from Option 3.8: the bulk of savings arising from more recycling and less residual waste collection and treatment is captured earlier in these 11 Member States compared to Option 3.9. And this fully compensates for later achievement by a group of under-performing countries, which overall generate less waste, both per capita and in absolute terms.

- However, it can be seen from Figure 2 that as of 2030, the yearly benefits for society are very similar between Option 3.8 and 3.9. This shows that in the longer-term, both options lead to positive outcomes that are close in magnitude. It should also be noted that some of the potential benefits of Option 3.9 might have been underestimated as it has been assumed that all Member States will have a linear progression until 2030 and the attainment of the proposed EU targets. It nevertheless appears that some Member States have already

[14] AT, BE, DK, FR, DE, IT, LU, NL, SL, SE and UK would have to meet the recycling target by 2025 although 7 others MS would have to meet the same target 10 years later (see Annex 1, table A1 and A2)

planned to meet the envisaged EU targets earlier[15] and this was not taken into account when Option 3.9 was modelled.

On the final recycling rates

- Higher MSW and packaging waste recycling targets are associated with greater financial savings and environmental benefits. For instance, the modelling suggests that by increasing the MSW recycling target from 65% to 70% and the overall packaging target from 75% to 80% (moving from Option 3.9(a) to 3.9(b)), €6.2 billion of additional benefits for society are realised. Pronounced improvements in the benefits are likewise realised when moving from Option 3.8(a) to 3.8(b) (€9.4 billion).

- As already indicated in the impact assessment, the analysis shows a general tendency according to which the higher the final recycling rates, the greater the overall benefits for society. In all the scenarios going beyond full implementation of the current targets, the model in fact predicts that the costs of additional improvements in separate collection, sorting and recycling will consistently be outweighed by the revenues from the sale of secondary raw materials and the savings generated by reducing the amount of residual waste to be treated (i.e. landfilled or incinerated).

- Finally, the main barriers explaining why some Member States struggle to achieve higher recycling rates despite of clear advantages in terms of cost-savings and environmental benefits are detailed in the impact assessment (section 2.5 and particularly 2.5.1).

On the added value of a landfill reduction target

- The inclusion of a landfill reduction target on top of the MSW and packaging waste recycling packages lead to reduced benefits at society level even though these benefits remain overall positive. For example, Option 3.9(c) sees the benefits at society level reduced by € 2.5 billion over the period 2015-2035 relative to Option 3.9(a): the only difference between these two variants is a restriction on landfilling of MSW to 10% of the total in the case of option 3.9(c).

  The main reason for this is that the environmental benefits generated by a switch from landfill to other residual waste treatments are not sufficiently high to compensate for the financial costs of such a switch. Indeed, a landfill reduction target would force any residual waste out of landfill into more expensive residual waste treatment options, such as incineration or mechanical biological treatment. This explains why for many countries, and the EU28 as a whole, the addition of a landfill diversion target would be slightly more costly than the options which do not include it.

- However, it should be noted that some important environmental benefits linked to landfill reduction measures (e.g. leachates and water pollution, effects of odours and bio-aerosols as well other nuisances, impacts on landscape and financial inconveniences linked with living in the vicinity of waste treatment facilities) cannot be monetised and are therefore not factored in the cost-benefit analysis. This is mainly due to the absence of proper methods to quantify such impacts. As explained in the impact assessment (page 30) social acceptance remains a key issue and this is particularly valid in the case of landfilling even though it might also be valid in case of incineration in some Member States. For all these reasons, the benefits of the options aiming at reducing landfilling are likely to be under estimated.

---

[15] Recently adopted waste management plans in FR, AT, BE, NL for instance include a target around or above 65% recycling by 2025

- In addition, as it is the rule in any cost benefit analysis, landfill charges and support measures for energy (e.g. benefits resulting from substituting fossil fuel by fuel derived from non-recyclable waste) are excluded from the analysis. The actual financial cost to be paid by the operators in each Member State will be affected by the level of taxes and subsidies as it is clearly shown in Figure 4 of the initial impact assessment (page 27).

Job creation and GHG

- In terms of job creation, Options 3.8(b), 3.9(b), and 3.9(d) are promising with over 170 thousand Full Time Equivalent (FTE) jobs likely to be created by 2035, with most of these jobs being created in the recycling industry. This is direct employment only with no provision for multiplier effects (which would increase the employment generation figures). The employment intensities – FTEs per tonne processed – associated with recycling and preparation for reuse are typically much higher than those for residual waste treatment and disposal. Thus, Member States which need to implement the largest improvements in their waste management systems could potentially derive the greatest benefit in terms of job creation.

Results per Member State

Detailed results per Member Sate for the main options are provided in Annex 3. From these Tables, it can be concluded that:

- Nearly all the new options and variants assessed are estimated to bring benefits at society level for all Member States with the exception of Options, i.e. 3.8 (c), 3.9 (c) and 3.9 (d) where four Member States are expected to face limited costs at society level(see Annex 3);

- Direct saving (negative financial costs) are expected for most options and most Member States; nevertheless slight increases in financial costs are expected particularly in those Member States still landfilling residual municipal waste under the full implementation scenario. For these Member States a higher proportion of waste will be directly diverted from (low cost)[16] landfilling to recycling meaning that the scope for savings (due to less residual waste treatment by incineration or MBT) is reduced in these circumstances; other factors like labour costs, prices of electricity, type of housing in relation to collection systems etc. also influences the relative position of each Member State;

- Moving towards higher recycling rates is estimated to provide higher benefits at society level for all Member States;

- Options including landfill reduction are expected to reduce social benefits in those Member States still relying on landfilling for their residual waste treatment, knowing that, as explained above, some key benefits were not monetised;

- These conclusions are amplified for larger countries due to a scaling factor: the amount of waste whose fate is changing result in larger changes in cost and benefits particularly in those MS expected to be just at 50% recycling by 2020 (FR, UK, SP, IT), and;

- Higher job creation and GHG emission reduction can be expected in those Member States which need to implement the largest improvements in their waste management system.

[16] landfill taxes are not taken into account in the cost/benefits analysis (see section 5 of the impact assessment for more details)

4.2 Complementary qualitative assessment

In this section a more qualitative comparison of the options and variants is carried out by assessing their relative contribution to each objective identified in section 3 of the impact assessment – (1) simplification, (2) better monitoring/implementation, (3) dissemination best practices, (4) level of ambition in terms of resource efficiency – and their potential performance in terms of coherence and efficiency.

On the approach to target setting

- Options 3.8 and 3.9 are very similar in terms of simplification and improved monitoring and implementation (Objectives 1 and 2). Option 3.8 might appear as more complex as each Member State would have a different target. Nevertheless, both Options have already been applied in other similar legislations of similar nature. Both approaches provide recognition of the Member States' different starting points even though Option 3.8 is more country-specific.

- In terms of implementation, both Options have their own advantages: Option 3.8 might lead to improved results as all targets would be country specific (Objective 2). A more tailor-made approach, setting firm but realistic milestones, could be effective in improving implementation.

  Allowing Member States to postpone for 5 years the deadline for attaining the targets through the use of derogations might incentive these Member States to not take on time the measure necessary to improve their waste management systems. Nevertheless, under option 3.9, this issue could be mitigated through a use of a conditionality mechanisms and additional safety-net requirements. In fact, one of the main advantages of Option 3.9 could be its potential for promotion of best practices which corresponds to Objective 3 and this could help to improve implementation. As mentioned above, time-derogations could be limited to some Member States and could be combined, as in the 2014 proposal, with a conditionality mechanism where Member States requiring time derogation would have to prepare and submit to the Commission a compliance plan including an assessment of best practices or equivalent measures. Even though this approach would increase administrative burden, it would be limited those Member States where it makes sense (maximum of 7 Member States), also bearing in mind that the dissemination of best practices could help avoiding potential infringement procedures.

- In the medium-term (before 2030), the contribution to the creation of a circular economy and to resource efficiency (objective 4) at the EU28 level is higher under Option 3.8. In fact, more raw materials and resources would be recycled over the first 10 years under Option 3.8 than under Option 3.9, which only the majority of Member States reaching the final MSW targets in 2030. Option 3.8 instead assumes that at least 11 Member States – which include the most economically developed and the largest waste producers in the EU – would meet the final recycling target on MSW well before 2030. Early achievement by this group of countries could also play a decisive role in advancing recycling across the whole EU, in particular by creating a critical mass for the development of a robust European market for secondary raw materials. In the long-run (i.e. as of 2030), however, it should be noted that both options have comparable performances, leading to the same level of yearly societal benefits.

On the final recycling rates

- As regards recycling targets, options which include higher reuse/recycling targets perform better in terms of resource efficiency and level of ambition of the package. However,

opting today for moderate target-level could allow taking better account of some of the uncertainties underlined by the sensitivity analysis, in particular regarding waste prevention.

- Against this background, one possibility would be to opt for one of the "moderate" variants for municipal and packaging waste recycling and re-assess the target through a review clause, at later stage (i.e. between 2020 and 2025) with the view to move towards the higher targets, in line with the higher variants tested. This could also allow ensuring more coherence, taking into consideration future potential synergies with actions on the "rest of the circle". For instance, measures on products (e.g. to improve recyclability for instance of the plastics) or consumer policy can help ensure that the model's underlying assumptions materialise so that society gets the highest benefit from increasing recycling rates.

On the added value of a landfill reduction target

- Under both options, variants with only recycling targets and no additional landfilling targets might raise some questions in terms of simplification as the co-existence of multiple EU targets on municipal waste activities could limit the flexibility that national governments and economic actors have during implementation.

- Yet, the options combining recycling/reuse with landfilling targets could perform better in terms of coherence. There are clear synergies between a gradual increase of the reuse/recycling rates and a parallel decrease in the rate of landfilling. Fixing clear long term targets for recycling and landfilling would give the necessary legal certainty to waste operators – whether private or public – to unblock potential investments. Member States still landfilling significant amounts of their waste would be pushed to replace landfilling directly by other waste management practices aligned with the first steps of the waste hierarchy (prevention, re-use and recycling).

- At the same time, giving adequate lead time to reduce landfilling could limit the risk of creating over capacities of residual waste treatment, as it has been the case in some more advanced Member States.

- Experience shows that Member States having effectively achieved high levels of recycling and re-use are those where measures to limit landfilling are the most developed (via specific bans and/or fiscal policies to discourage landfilling together with incentives for recycling). Maintaining landfilling cheap and easy represents a clear barrier for the development separate collection and recycling (see impact assessment page 26/27).

- Reducing landfilling would contribute directly to Objective 4 (level of ambition, resource efficiency) – landfilling represents the worst waste management option of the waste hierarchy as all potential resources are lost when landfilled. In that sense landfilling should be progressively phased out in line with the objectives of the 7th Environmental Action Program proposed by the Commission and endorsed by the Council and the Parliament. Leaving the possibility for the Member States to landfill between 30 and 35 % of their municipal solid waste would be in contradiction with the objective of the Commission to promote circular economy.

In conclusion, all Options and their variants contribute to the attainment of the objectives detailed in the Impact Assessment. In the context of this analytical note it has only been possible to identify the main contributions of each Option and variants to the objectives without ranking these Options and variants between them.

Annex 1: Effects of the model updates in the case of Options 3.1 and 3.7

The following table compares the results between those generated for the impact assessment and those generated using the updated model in the case of one Option (Option 3.1 – high). The comparison is intended to provide an indication of the extent to which the model outputs have changed as a result of the further development and enhancement of the modelling tool.

The Table aims to isolate the impact that the changes listed above have had on the model from those that have occurred as a result of inflating the prices to 2015 real terms prices and adjusting the period over which NPV is calculated to 2015 to 2035.

When comparing the NPV figures for the period 2014 to 2030 it can be seen that the financial costs are virtually unchanged, while the external benefits have increased by about €2.5 billion (the external *costs* have fallen from -€8.5 to -€11 billion, with negative costs representing a benefit to society). This change includes the fact that the prices have all been inflated from 2013 to 2015 real terms prices. As a result of the changes to the financial and external costs the net social cost shows greater benefits to society, but the shift has been relatively slight. It can be concluded that the updated model produces results which are consistent with the initial impact assessment.

Model Version / Model Variations	**Financial Costs**	**External Costs**	**Net Social Costs[1]**	**Employ-ment[2]**	**Reduction in Greenhouse Gas Emissions**	
	Net Present Value[3]			**1,000 FTEs**	**Million Tonnes $CO_{2\ eq}$**	
First IA Model ***NPV 2014 to 2030, € Billion, 2013 Prices***	-8.4	-8.5	-16.9	In 2030: 138	In 2030: -39	2014 to 2030: -214
Updated Model ***NPV 2015 to 2030, € Billion, 2015 Prices***	-5.5	-10.6	-16.1	In 2030: 135	In 2030: -38	2014 to 2030: -232
Updated Model ***NPV 2015 to 2035, € Billion, 2015 Prices***	-10.1	-20.2	-30.4	In 2035: 139	In 2035: -39	2014 to 2035: -386

Notes:

1. *Net social costs = financial costs + external costs.*
2. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*
3. *Negative costs represent a benefit to society.*

Table A4: Option 3.1- high – differences between the previous and updated version of the model

Extending the calculation of NPV out to 2035 significantly alters the final results. This is because NPV measures the flow of costs over time. In line with the European Commission's approach to impact assessments, a discount rate of 4% per annum was used again as part of this additional analysis. Despite the fact that future costs and benefits are discounted, the addition of an extra five years of costs and benefits significantly alters the final, aggregated NPV figure.

This is clearly shown in Figure 2 where the area under the graph provides a hypothetical example of the flow of money over time. Triangle 'A' shows the flow of costs between 2020 and 2030, whereas the flow of costs between 2020 and 2035 will include the entire area shown by 'A' and 'B'. This provides an illustration of why extending NPV to 2035 has such a marked impact on the results, even after the effects of discounting are taken into account.

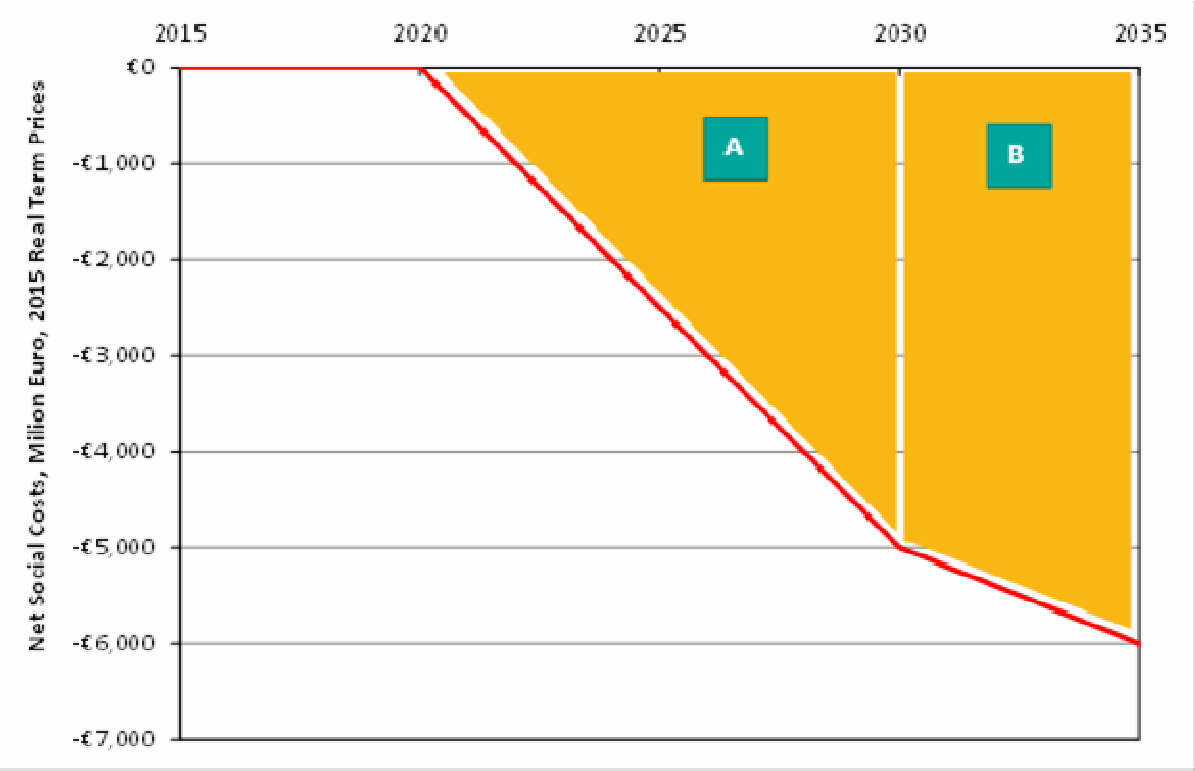

Figure A1: Net Present Value (NPV) measures the flow of costs over time which is represented by the area under the graph

Option 3.7 was considered the 'preferred' Option in the initial impact assessment. In this case, the updated results show a bigger change compared to those calculated for Option 3.1- High (see Table below). This is particularly true for the financial costs, where the net benefits have decreased from -€10.7 billion in 2013 real term prices to -€0.1 billion in 2015 real term prices. The reduction in the calculated external benefits has been less marked, these falling from -

€18.3 billion in 2013 real terms prices to -€16.6 billion in 2015 real terms prices.

Unlike Option 3.1-high, which is restricted to a MSW recycling target, Option 3.7 includes both packaging waste recycling targets and a landfill diversion target, which covers MSW as well as the landfilling of other ‘similar’ wastes. It has been shown above that changes to the Municipal Waste Model has caused the financial costs of Option 3.1-high to increase by €2.9 billion. This, therefore, explains part of the reduction in costs recorded in relation to Option

3.7. The remaining €7.8 billion increase in financial costs occurs due to additional improvements to the Packaging Waste and Landfill Diversion parts of the model as detailed in section 3.

Model Version / Model Variations	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[1]	Employ-ment[2]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value[3]			1,000 FTEs	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$	
Option 3.7						
First IA Model ***NPV 2014 to 2030, € Billion, 2013 Prices***	-10.7	-18.3	-29.0	-	In 2030: -62	2014 to 2030: -443
Updated Model ***NPV 2015 to 2030, € Billion, 2015 Prices***	-0.1	-16.6	-16.7	In 2030: 186	In 2030: -62	2015 to 2030: -419
Updated Model ***NPV 2015 to 2035, € Billion, 2015 Prices***	-0.7	-31.1	-31.8	In 2035: 199	In 2035: -66	2015 to 2035: -739

Notes:

Net social costs = financial costs + external costs

Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included)

Negative costs represent a benefit to society.

Annex 2: Sensitivity Analysis

Option 3.9(c) was used for the purpose of assessing the degree to which the model outputs change when the values of a number of assumptions are flexed to their likely upper and lower limits. In summary, when calculating the impact of Option 3.9(c) the results are mainly sensitive to: waste prevention effects resulting from introducing pay-as-you-throw (PAYT) schemes; material losses between the point of collecting recyclables and their final reprocessing; material revenues received from the sale of dry recyclables; the monetised value placed on greenhouse gas; and weighted average cost of capital.

It can be seen from Figure A2 below, for example, that altering the assumed waste prevention impact generated by transitioning to PAYT – which is the most influencing input parameter - will either cause a net difference – in terms of net present value (NPV) – of between + €1.1 billion (+ 4% of the total NPV) of minus €4.7 billion (- 15% of the total NPV) in 2015 real term prices (NPV period covers 2015 to 2035).

It is clear that from the sensitivity tests conducted as part of the analysis that, although the model is clearly more sensitive to changes in some input assumptions than to others, the overall narrative and conclusions do not change significantly. It is therefore safe to assume that although the numbers may vary slightly if different input assumptions are used the overall conclusion that is being drawn will not change.

.

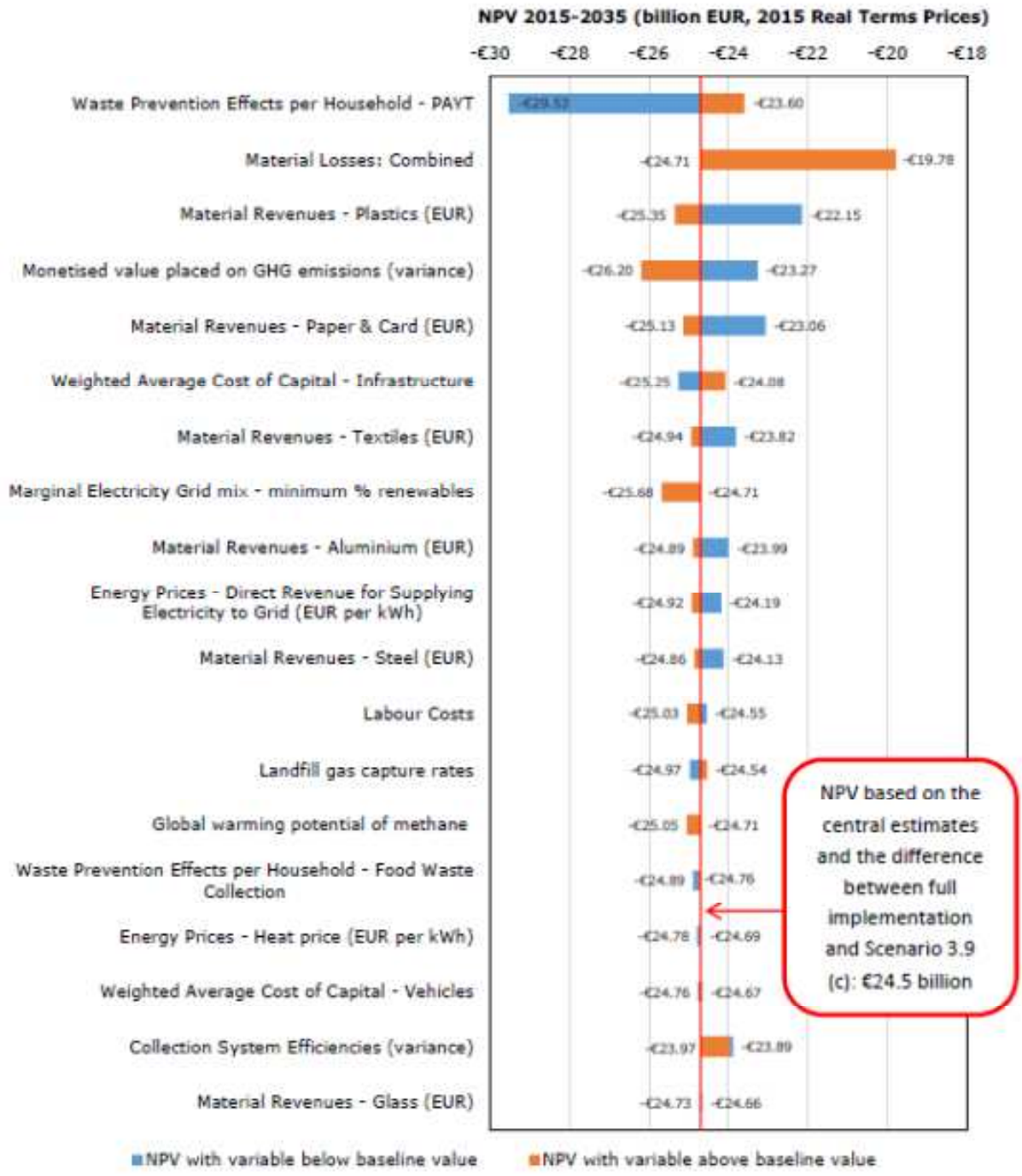

Figure A2: Variance in social cost of waste management in the EU28, Option 3.9(c) compared to full implementation (NPV over 2015 – 2035 in 2015 real term prices)

Annex 3 – Member States specific results for the new target options

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.36	-0.49	-0.85	2.05	-0.75	-11.69
Belgium	0.11	-0.52	-0.42	2.10	-0.55	-7.37
Bulgaria	-0.01	-0.14	-0.15	0.36	-0.29	-3.55
Croatia	-0.08	-0.18	-0.27	3.06	-0.47	-4.31
Cyprus	-0.09	-0.06	-0.15	0.25	-0.17	-2.01
Czech Republic	-0.32	-0.39	-0.72	1.34	-0.78	-8.80
Denmark	-0.23	-0.11	-0.33	1.07	-0.12	-1.50
Estonia	-0.01	-0.03	-0.04	0.34	-0.12	-1.13
Finland	-0.30	-0.09	-0.39	0.81	-0.10	-1.18
France	-2.75	-8.30	-11.05	27.57	-9.77	-144.21
Germany	-1.03	-1.06	-2.09	9.81	-2.53	-31.01
Greece	-0.26	-0.30	-0.56	1.47	-0.78	-8.10
Hungary	-0.09	-0.66	-0.75	2.51	-1.12	-14.85
Ireland	-0.22	-0.28	-0.50	1.71	-0.75	-9.73
Italy	-5.62	-5.44	-11.05	20.41	-7.57	-110.91
Latvia	-0.01	-0.05	-0.06	0.38	-0.11	-1.41
Lithuania	-0.06	-0.13	-0.19	0.55	-0.24	-3.22
Luxembourg	-0.02	-0.02	-0.05	0.09	-0.03	-0.31
Malta	0.01	-0.01	0.00	0.08	-0.05	-0.47
Netherlands	-0.81	-0.55	-1.36	2.58	-0.65	-9.65
Poland	0.06	-0.51	-0.45	13.01	-1.54	-18.43
Portugal	-0.06	-0.52	-0.59	4.35	-1.17	-14.40
Romania	0.45	-0.51	-0.06	1.88	-1.66	-13.87
Slovakia	-0.01	-0.17	-0.19	0.80	-0.47	-3.67
Slovenia	-0.01	-0.08	-0.09	0.16	-0.10	-1.54
Spain	0.26	-0.93	-0.68	12.22	-2.19	-26.63
Sweden	-0.42	-0.11	-0.53	0.68	-0.25	-3.41
United Kingdom	0.84	-3.99	-3.15	28.78	-5.82	-86.06
EU28	-11.0	-25.7	-36.71	140	-40.1	-543.4

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A5: Financial, External and Net social costs for Option 3.8 (a)

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.55	-0.62	-1.18	2.61	-0.95	-14.43
Belgium	0.03	-0.62	-0.59	2.90	-0.68	-9.22
Bulgaria	-0.01	-0.17	-0.18	0.47	-0.39	-4.39
Croatia	-0.10	-0.21	-0.31	3.75	-0.55	-4.96
Cyprus	-0.10	-0.08	-0.18	0.28	-0.19	-2.36
Czech Republic	-0.45	-0.46	-0.91	1.70	-0.91	-10.41
Denmark	-0.37	-0.13	-0.50	1.46	-0.16	-2.10
Estonia	-0.02	-0.04	-0.06	0.38	-0.14	-1.45
Finland	-0.34	-0.11	-0.46	1.08	-0.13	-1.66
France	-3.10	-9.37	-12.47	33.26	-11.00	-162.67
Germany	-2.19	-2.04	-4.23	13.25	-3.48	-46.25
Greece	-0.34	-0.38	-0.73	1.71	-0.90	-10.15
Hungary	-0.11	-0.77	-0.88	2.89	-1.26	-17.10
Ireland	-0.30	-0.34	-0.64	2.42	-0.90	-11.87
Italy	-6.30	-6.21	-12.50	25.15	-8.80	-126.70
Latvia	-0.01	-0.06	-0.07	0.45	-0.13	-1.64
Lithuania	-0.07	-0.15	-0.22	0.66	-0.29	-3.89
Luxembourg	-0.04	-0.03	-0.07	0.13	-0.03	-0.43
Malta	0.01	-0.02	-0.01	0.09	-0.05	-0.51
Netherlands	-1.23	-0.77	-2.00	3.56	-0.90	-13.51
Poland	0.06	-0.63	-0.57	15.53	-1.75	-21.70
Portugal	-0.15	-0.63	-0.78	5.19	-1.31	-16.49
Romania	0.55	-0.67	-0.13	2.13	-1.84	-17.80
Slovakia	-0.01	-0.23	-0.24	0.92	-0.53	-4.79
Slovenia	-0.01	-0.10	-0.12	0.21	-0.13	-1.96
Spain	0.49	-1.18	-0.69	15.19	-2.77	-33.08
Sweden	-0.54	-0.16	-0.70	0.98	-0.36	-4.96
United Kingdom	0.27	-4.93	-4.66	38.41	-7.50	-108.68
EU28	-14.9	-31.1	-46.1	177	-48.0	-655.2

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A6: Member State Specific Results for Option 3.8(b)

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.36	-0.49	-0.85	2.05	-0.75	-11.69
Belgium	0.11	-0.52	-0.42	2.10	-0.55	-7.37
Bulgaria	0.27	-0.26	0.01	0.32	-0.50	-6.14
Croatia	0.00	-0.21	-0.21	3.01	-0.42	-3.93
Cyprus	-0.10	-0.08	-0.18	0.22	-0.22	-2.51
Czech Republic	-0.33	-0.39	-0.72	1.34	-0.73	-8.61
Denmark	-0.23	-0.11	-0.33	1.07	-0.12	-1.50
Estonia	0.09	-0.06	0.03	0.33	-0.15	-2.29
Finland	-0.13	-0.20	-0.33	0.81	-0.20	-4.55
France	-1.76	-8.29	-10.05	27.38	-9.83	-147.71
Germany	-1.03	-1.06	-2.09	9.81	-2.53	-31.01
Greece	-0.08	-0.43	-0.50	1.08	-1.10	-12.47
Hungary	0.14	-0.74	-0.59	2.58	-1.13	-15.21
Ireland	-0.22	-0.28	-0.50	1.71	-0.75	-9.73
Italy	-5.08	-6.14	-11.22	19.25	-8.20	-122.17
Latvia	0.00	-0.06	-0.06	0.39	-0.14	-1.75
Lithuania	0.06	-0.17	-0.10	0.59	-0.32	-4.40
Luxembourg	-0.02	-0.02	-0.05	0.09	-0.03	-0.31
Malta	0.00	-0.01	-0.01	0.06	-0.04	-0.43
Netherlands	-0.81	-0.55	-1.36	2.58	-0.65	-9.65
Poland	0.40	-0.67	-0.27	12.71	-1.74	-21.50
Portugal	0.11	-0.57	-0.46	4.20	-1.29	-16.73
Romania	0.91	-0.56	0.34	1.37	-1.74	-15.58
Slovakia	0.02	-0.19	-0.17	0.76	-0.42	-3.96
Slovenia	0.16	-0.29	-0.13	0.12	-0.22	-3.95
Spain	1.04	-0.98	0.07	11.16	-3.15	-37.49
Sweden	-0.42	-0.11	-0.53	0.68	-0.25	-3.41
United Kingdom	2.16	-4.34	-2.18	28.13	-6.96	-107.25
EU28	-5.1	-27.8	-32.9	136	-44.1	-613.3

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A7: Member State Specific Results for Option 3.8(c)

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.04	-0.26	-0.30	2.25	-0.78	-7.41
Belgium	0.23	-0.28	-0.05	2.14	-0.57	-5.99
Bulgaria	-0.01	-0.11	-0.12	0.35	-0.29	-2.80
Croatia	-0.08	-0.15	-0.23	3.07	-0.47	-3.60
Cyprus	-0.08	-0.06	-0.15	0.25	-0.17	-1.96
Czech Republic	-0.28	-0.41	-0.69	1.34	-0.87	-9.56
Denmark	-0.14	-0.06	-0.20	1.18	-0.15	-1.69
Estonia	-0.01	-0.03	-0.03	0.34	-0.12	-1.01
Finland	-0.28	-0.07	-0.36	0.81	-0.10	-0.90
France	-1.89	-5.95	-7.84	27.82	-9.74	-114.76
Germany	-0.53	-0.58	-1.11	10.98	-2.84	-25.04
Greece	-0.20	-0.23	-0.43	1.47	-0.78	-6.24
Hungary	-0.05	-0.58	-0.63	2.52	-1.12	-12.88
Ireland	-0.16	-0.20	-0.35	1.73	-0.75	-7.24
Italy	-3.96	-3.68	-7.64	21.00	-7.57	-79.74
Latvia	0.00	-0.04	-0.04	0.38	-0.11	-1.08
Lithuania	-0.02	-0.11	-0.13	0.56	-0.26	-3.00
Luxembourg	-0.01	-0.01	-0.03	0.10	-0.03	-0.25
Malta	0.01	-0.01	-0.01	0.08	-0.05	-0.40
Netherlands	-0.47	-0.27	-0.74	2.72	-0.68	-5.39
Poland	-0.49	-0.42	-0.92	13.04	-1.53	-14.98
Portugal	-0.76	-0.45	-1.20	4.38	-1.25	-12.02
Romania	0.44	-0.55	-0.10	1.88	-1.66	-14.63
Slovakia	-0.01	-0.18	-0.19	0.80	-0.47	-3.80
Slovenia	-0.01	-0.05	-0.06	0.16	-0.11	-1.04
Spain	0.46	-0.77	-0.31	12.28	-2.20	-22.72
Sweden	-0.35	-0.07	-0.42	0.82	-0.30	-2.47
United Kingdom	0.03	-2.41	-2.37	29.43	-6.01	-61.79
EU28	-8.6	-18.0	-26.7	144	-41.0	-424.4

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A8: Member State Specific Results for Option 3.9(a)

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.20	-0.39	-0.59	2.73	-0.97	-10.46
Belgium	0.24	-0.40	-0.16	2.90	-0.69	-7.80
Bulgaria	-0.01	-0.16	-0.17	0.47	-0.39	-4.06
Croatia	-0.09	-0.18	-0.27	3.76	-0.55	-4.38
Cyprus	-0.10	-0.07	-0.17	0.29	-0.19	-2.25
Czech Republic	-0.38	-0.48	-0.86	1.70	-1.01	-11.36
Denmark	-0.20	-0.09	-0.29	1.46	-0.17	-2.04
Estonia	-0.01	-0.03	-0.04	0.38	-0.14	-1.22
Finland	-0.33	-0.10	-0.43	1.08	-0.13	-1.33
France	-1.91	-6.99	-8.90	33.31	-10.99	-132.41
Germany	-0.79	-1.08	-1.87	14.12	-3.66	-33.50
Greece	-0.25	-0.28	-0.53	1.71	-0.90	-7.53
Hungary	-0.10	-0.66	-0.76	2.89	-1.25	-14.51
Ireland	-0.22	-0.26	-0.47	2.44	-0.90	-9.31
Italy	-4.48	-4.38	-8.86	25.52	-8.80	-94.36
Latvia	0.00	-0.05	-0.05	0.45	-0.13	-1.35
Lithuania	-0.03	-0.13	-0.16	0.66	-0.29	-3.44
Luxembourg	-0.02	-0.02	-0.04	0.13	-0.03	-0.35
Malta	0.00	-0.01	-0.01	0.09	-0.05	-0.46
Netherlands	-0.86	-0.44	-1.30	3.67	-0.93	-9.06
Poland	-0.51	-0.52	-1.03	15.54	-1.75	-17.97
Portugal	-0.81	-0.54	-1.35	5.21	-1.40	-14.17
Romania	0.42	-0.64	-0.22	2.14	-1.85	-16.82
Slovakia	-0.03	-0.21	-0.24	0.92	-0.54	-4.44
Slovenia	-0.01	-0.07	-0.08	0.21	-0.14	-1.44
Spain	0.58	-1.07	-0.49	15.19	-2.77	-30.43
Sweden	-0.45	-0.11	-0.56	1.05	-0.39	-3.91
United Kingdom	0.37	-3.35	-2.98	37.97	-7.48	-82.41
EU28	-10.2	-22.7	-32.9	178	-48.5	-522.8

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A9: Member State Specific Results for Option 3.9(b)

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.04	-0.26	-0.30	2.25	-0.78	-7.41
Belgium	0.23	-0.28	-0.05	2.14	-0.57	-5.99
Bulgaria	0.29	-0.24	0.05	0.31	-0.50	-5.60
Croatia	0.01	-0.18	-0.17	3.03	-0.42	-3.24
Cyprus	-0.10	-0.08	-0.18	0.22	-0.22	-2.49
Czech Republic	-0.28	-0.41	-0.69	1.34	-0.87	-9.56
Denmark	-0.14	-0.06	-0.20	1.18	-0.15	-1.69
Estonia	0.02	-0.04	-0.01	0.34	-0.15	-1.47
Finland	-0.27	-0.09	-0.36	0.81	-0.21	-1.48
France	-1.50	-6.02	-7.53	27.84	-9.97	-117.77
Germany	-0.53	-0.58	-1.11	10.98	-2.84	-25.04
Greece	-0.03	-0.35	-0.38	1.08	-1.10	-10.67
Hungary	0.09	-0.63	-0.54	2.57	-1.13	-13.11
Ireland	-0.16	-0.20	-0.35	1.73	-0.75	-7.24
Italy	-3.53	-4.12	-7.65	19.32	-8.23	-88.79
Latvia	0.01	-0.05	-0.04	0.39	-0.14	-1.49
Lithuania	0.06	-0.14	-0.08	0.59	-0.32	-3.77
Luxembourg	-0.01	-0.01	-0.03	0.10	-0.03	-0.25
Malta	0.00	-0.01	-0.01	0.06	-0.04	-0.37
Netherlands	-0.47	-0.27	-0.74	2.72	-0.68	-5.39
Poland	-0.45	-0.49	-0.94	13.06	-1.60	-16.02
Portugal	-0.71	-0.47	-1.18	4.40	-1.33	-12.98
Romania	0.82	-0.58	0.24	1.37	-1.74	-15.74
Slovakia	0.01	-0.19	-0.18	0.81	-0.49	-4.02
Slovenia	0.07	-0.15	-0.08	0.13	-0.22	-2.30
Spain	1.21	-0.80	0.41	11.14	-3.14	-32.89
Sweden	-0.35	-0.07	-0.42	0.82	-0.30	-2.47
United Kingdom	0.83	-2.82	-1.99	29.60	-7.15	-77.72
EU28	-4.9	-19.6	-24.5	140	-45.1	-476.9

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A10: Member State Specific Results for Option 3.9(c)

Member State	Financial Costs	External Costs	Net Social Costs[2]	Employment[3]	Reduction in Greenhouse Gas Emissions	
	Net Present Value, 2015 to 2035, Billion EUR, 2015 Real Term Prices			1,000 FTEs in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$ in 2035	Million Tonnes $CO_{2\ eq}$, 2015 to 2035
Austria	-0.20	-0.39	-0.59	2.73	-0.97	-10.46
Belgium	0.24	-0.40	-0.16	2.90	-0.69	-7.80
Bulgaria	0.31	-0.30	0.01	0.44	-0.60	-7.13
Croatia	0.01	-0.22	-0.21	3.73	-0.51	-4.15
Cyprus	-0.11	-0.10	-0.20	0.27	-0.25	-2.94
Czech Republic	-0.35	-0.51	-0.86	1.70	-1.07	-12.00
Denmark	-0.20	-0.09	-0.29	1.46	-0.17	-2.04
Estonia	0.03	-0.05	-0.02	0.39	-0.18	-1.81
Finland	-0.25	-0.16	-0.41	1.08	-0.33	-3.30
France	-0.86	-7.15	-8.01	33.35	-11.42	-139.68
Germany	-0.79	-1.08	-1.87	14.12	-3.66	-33.50
Greece	0.02	-0.47	-0.44	1.41	-1.30	-13.65
Hungary	0.06	-0.71	-0.65	2.94	-1.26	-14.72
Ireland	-0.27	-0.24	-0.51	2.45	-0.94	-9.03
Italy	-3.62	-5.22	-8.84	24.58	-9.96	-112.07
Latvia	0.06	-0.05	0.01	0.42	-0.16	-1.71
Lithuania	0.06	-0.14	-0.09	0.63	-0.32	-3.80
Luxembourg	-0.02	-0.02	-0.04	0.13	-0.04	-0.35
Malta	0.00	-0.01	-0.01	0.08	-0.05	-0.49
Netherlands	-0.86	-0.44	-1.30	3.67	-0.93	-9.06
Poland	-0.51	-0.77	-1.28	15.58	-1.98	-21.39
Portugal	-0.71	-0.59	-1.30	5.25	-1.57	-16.10
Romania	0.87	-0.73	0.14	1.72	-2.03	-19.31
Slovakia	0.01	-0.23	-0.22	0.93	-0.58	-4.91
Slovenia	0.07	-0.18	-0.11	0.19	-0.25	-2.82
Spain	1.65	-1.30	0.34	14.45	-4.23	-47.68
Sweden	-0.45	-0.11	-0.56	1.05	-0.39	-3.91
United Kingdom	1.83	-4.09	-2.26	38.22	-9.50	-111.25
EU28	-4.0	-25.8	-29.7	176	-55.3	-617.1

Notes:

1. *Negative costs represent a benefit to society. All scenarios compared against the Full Implementation.*
2. *Net social costs = financial costs + external costs.*
3. *Employment figures represent direct employment only (no multiplier effects have been included).*

Table A11: Member State Specific Results for Option 3.9(d)

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 2.12.2015
SWD(2015) 260 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Implementation Plan

Accompanying the document

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EC on waste electrical and electronic equipment

{COM(2015) 593 final}
{COM(2015) 594 final}
{COM(2015) 595 final}
{COM(2015) 596 final}

Implementation Plan[1]

1. **Title of the document for the proposed act:**

Implementation Plan for the Proposals for Directives of the European Parliament and of the Council amending:

- *Directive 2008/98/EC on waste;*

- *Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste;*

- *Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, and;*

- *Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EC on waste electrical and electronic equipment (WEEE).*

2. **Contact point:**

Julius Langendorff, Deputy Head of Unit
Back-up: Silvija Aile
DG Environment Directorate A Green Economy
Unit A2 Waste Management & Recycling
Tel: +32 2 29 98 829
Julius.LANGENDORFF@ec.europa.eu
Silvija.AILE@ec.europa.eu

3. **Introduction**

The present proposals are based on the legal obligation to review the waste management targets of three waste-related Directives: Directive 2008/98/EC on waste, Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, and Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste. The proposals aim at translating into the EU legislation the objectives set out in the Resource Efficiency Roadmap[2] and the 7th Environmental Action Plan.[3] They also aim at improving the implementation of the waste hierarchy in all Member States, in order to move the EU towards a circular economy through more waste reduction, increased reuse and recycling, limiting incineration of recyclable waste as well as a gradual reduction of landfilling.

[1] This Implementation Plan is provided for information purposes only. It does not legally bind the Commission on whether the identified actions will be pursued or on the form in which they will be pursued.

[2] COM (2011) 571

[3] Decision 1386/2013/EU of 20 November 2013, OJ L 354, 28.12.3012, p. 171

The proposals are based on ex-post evaluations – including a 'fitness check' study covering, *inter alia* the Packaging and Packaging Waste Directive – as well as on an ex-ante evaluation using a European reference model on waste generation and management. The results of these evaluations have been used in the impact assessment accompanying the proposals.

4. Deliverables and implementation challenges

4.1 Deliverables

The proposals offer a stable framework for waste management in the EU based on a mid/long term vision (2030). They contain new targets and additional means to ensure their proper implementation. In summary, the proposals aim to:

The proposals offer a stable framework for waste management in the EU based on a long- term vision (2030). It contains new targets and additional means to ensure their proper implementation. In summary, the proposals aim to:

- Increase recycling/preparation for re-use of municipal waste by setting binding EU-wide targets for 2025 (60%) and 2030 (65%);
- Increase recycling/preparation for re-use of packaging waste by setting binding EU-wide targets, including material specific ones, for 2025 and 2030;
- Reduce landfilling of municipal waste through the introduction of a binding target for 2030 of maximum 10%;
- Take better into account the situation of each Member State by allowing time extensions of maximum 5 years for those Member States with the biggest implementation challenges;
- Harmonise and streamline the calculation of the targets and improve the reliability of key statistics;
- Promote preparation for re-use by different measures, including the possibility to take a into account wider spectrum of activities in the calculation of the targets;
- Promote the use of economic instruments at national level to provide adequate financial incentives to ensure better implementation of the waste hierarchy;
- Measures aimed at waste prevention and boosting actions at national level to reduce food waste generation;
- Introduce an early warning system to anticipate and avoid possible compliance difficulties;
- Ensure full traceability of hazardous waste;

- Increase the cost-effectiveness of Extended Producer Responsibility schemes by defining common minimum requirements;
- Simplify drastically the reporting obligations and alleviating obligations facing SMEs;
- Improve the overall coherence by aligning definitions and removing obsolete legal requirements.

These proposals are expected to provide a clear and robust perspective to guide long-term investment strategies focused on prevention, reuse and recycling as well as the future use of EU regional funds which should focus on the first steps of the waste hierarchy in line with the proposed targets.

4.2 Challenges

The main challenges can be summarized as follows:

1) Reaching the targets within the deadlines (especially for the less advanced Member States), which includes:

- the adaptation of waste management plans at national, regional or local levels;
- the optimal use of existing and, where needed, development of new infrastructures for waste separate collection and recycling;
- measures to ensure civil society participation in source separation of waste;
- the development of administrative capacities for enforcement and coordination between competent authorities at all levels;
- the progressive reduction in the use of landfilling capacities without creating possible over capacities for residual waste, such as incineration or low grade mechanical biological treatment; and
- the adoption and implementation of economic instruments aiming at increasing prevention, reuse and recycling.

2) Monitoring waste management operations and delivering timely reliable statistics, which includes:

- the improvement of data collection methods; and
- the development of more advanced and reliable systems for data verifications and reporting schemes.

5. Support Actions:

5.1 Challenge 1 "Reaching the target within the deadline"

The proposed targets were defined on the basis of the levels already achieved today in the most advanced EU countries or regions. Deadlines were then calculated by taking into account what would be a realistic time-frame for each of the MS in light of past performances. This approach also takes into account the fact new techniques emerged at all levels of the recycling chain (separate collection, sorting, recycling) should allow less advanced MS to make rapid

progress in the coming years. In addition, the proposed long-term approach (with final deadline in 2030) allows for the necessary flexibility in implementation. Finally, 7 Member States starting from a less favourable situation according to officially reported statistics, will be given the possibility to obtain 5 additional years to meet the targets on municipal waste (both on recycling and landfilling).

The proposed targets were also fixed in a 'synergetic' and consistent way so that landfilling is progressively reduced while recycling of municipal and packaging waste is increased at a similar pace. They are also consistent with existing requirements (e.g. separate collection by 2015, continuation of existing recycling and landfill diversion targets).

Possible support actions by the Commission:

In the **legislative proposal**, specific measures are proposed in order to **promote best practices,** notably the '**early warning'** procedure and the proposed requirements on **EPR schemes**. A time **extension** mechanism is also proposed for those Member States that start from a more challenging position. Member States making use of such extension are required to establish a detailed implementation plan to ensure that progress in made. If necessary, on the basis these plans, the Commission will be able to provide these Member States with additional recommendations and technical assistance.

In addition, in 2013, the Commission already launched a **compliance-promotion exercise** which aimed at assessing and monitoring the implementation of EU waste legislation as well as providing technical guidance and recommendations to support Member States. This exercise included interactive exchange with national authorities, notably through the assessment of national and/or regional waste management plans, the organisation of seminars and the elaboration of implementation roadmaps adapted to the specific challenges of individual Member States. So far 17 Member States (starting with the less performing) were covered by the exercise and it is the Commission's intention to monitor progress and, if needed, carry out similar exercises again in the future.

Experience gained from the compliance-promotion exercise (2013-2015)

Key recommendations discussed with Member States during the 2013-2015 compliance promotion exercise include:

- Introduce and gradually increase charges on landfill/MBT/incineration. Revenues from these charges should be used to support separate collection, awareness raising and the creation of modern infrastructure, focusing on prevention, re-use and recycling.
- Establish/improve and control separate collection systems.
- Expand systems for door-to-door separate collection schemes as soon as possible and undertake pilot projects on separate collection to develop solutions for local circumstances.
- Initiate/intensify awareness-raising and information designed for different target groups.

- Reform administrative structures and procedures to simplify administration of waste management, e.g. bundle capacities via inter-municipal associations and harmonise systems in place by providing guidelines on administrative and practical approaches.
- Support local authorities in setting up separate collection schemes (by incentives and/or penalties) and other central tasks (e.g. tendering procedures).
- Extend and improve the monitoring and transparency of existing EPR schemes via better inspection and enforcement activities, accompanied by guidance.
- Update national and regional WMPs including measures on how to achieve legally binding targets and objectives.
- Enforce national strategies on bio-waste management.
- Revise statistics by aligning reporting to EUROSTAT guidelines.
- Use EU funding to finance infrastructure and initiatives related to the first steps of the waste hierarchy.

In addition, the Commission has launched specific initiatives for the promotion of good practices concerning waste prevention, efficient separate collection as well as the management of C&D waste and hazardous waste.

A reference **modelling tool** for the management of municipal waste has been developed by the Commission in association with the European Environment Agency with the objective of regularly assessing the distance to target in all MS, analysing ex-ante expected progress in terms of waste management and identifying Member States at risk of not meeting the target. This model will be used in the context of the 'early warning' procedure. It was also already used by volunteer MS to support the planning of waste management strategies at national level.

The European Environment Agency is also in charge of the **review of the Waste Prevention Programmes** (WPP) in accordance to Article 30, §2 (includes sharing of good practices).

The Commission has also defined for the **use of regional funds** (ERDF/CF) a set of ex-ante conditionalities for the next programming period 2014–2020 (including for waste). These conditions already include the uptake of key best practices. The Commission works in close collaboration with MS to ensure the optimal use of EU funds with a priority given to investments and technical assistance related to the first steps of the waste hierarchy (prevention, reuse and recycling). In addition, when relevant, the Commission has proposed 'country specific recommendations' in the context of the Annual Semester recommending an appropriate use of economic instruments in the field of waste management.

The new **LIFE regulation** includes the possibility of funding projects in support of implementation of waste management policies.

Those measures should ensure that the less advanced MS are taking advantage of the experience and good practices from best-performing MS. It should help them to design the appropriate package of measures and leapfrog the implementation stages in order to capture rapidly the potential benefits (including direct cost savings, reduced greenhouse gas and air pollutants emissions, job creation, easier access to raw materials) linked with the achievement of the upgraded targets.

Last but not least, the Commission has adopted together with the revised waste targets and Action Plan to promote the Circular Economy. The Plan and the proposed waste targets are mutually supportive: several actions proposed in the Action Plan will help meeting the proposed waste targets. For instance various actions are proposed in the Plan to improve the recyclability, reparability and reusability of products placed on the EU market. A specific action is foreseen on plastics to improve their recyclability or biodegradability. Other actions are proposed to boost green public procurement. On the other side, increasing re-use and recycling of waste will concretely and directly contribute to the creation of a circular economy.

Possible actions by the Member States:

The following actions can be taken at national level:

- ensure that **sufficient resources** are made available at national, regional and local levels for the planning, enforcement and operational aspects of waste management policies;
- provide **training and technical assistance** in order to optimize the use of existing or build the necessary new capacities, especially at local level for municipal waste management;
- where necessary, develop a **dialogue** with the Commission about waste management planning and implementation issues;
- raise **awareness** and involve stakeholders (private sector, NGO's and the citizens-consumers);
- make a proper use of structural funds and other **sources of funding** to accelerate the necessary changes;
- apply **key economic instruments** (in particular, landfill/incineration charges, extended producer responsibility schemes, pay-as-you-throw schemes, subsidies/penalties for local authorities to ensure the development of separate collection) which have proved to be efficient in changing the behaviour of the concerned actors in applying the waste hierarchy and in generating financial means to develop waste management operations accordingly.

5.2 Challenge 2 "Monitoring and quality reporting"

Possible actions by the Commission:

The **legislative proposal** aims to clarify the key **definitions** related to the most relevant indicators and targets. It also clarifies and simplifies **reporting modalities** and **calculation methods**. The proposal also includes the creation of **electronic waste registries** by Member States and more stringent rules for EPR schemes to ensure the reliability of the data collected.

In addition, the Commission intends to:

- increase and improve **guidance** on data collection and reporting, in line with the targets and the waste hierarchy;
- reinforce of **quality checks and validation procedure**;
- promote **exchange of good practices** through regular workshops involving Member States.

Possible actions by the Member States:

Member States should ensure that **sufficient resources** are made available at national, regional and local level for the monitoring of waste management policies, notably the data collection, their statistical treatment, their validation as well as the proper reporting and validation processes in liaison with the Commission services.

They should also develop integrated **electronic waste registries**.

Member States need to put in place **transparent data reporting schemes** to be used by public and private actors, notably municipalities, EPR schemes, waste management companies and recyclers.

Member States should also set up **training** for local/regional authorities and relevant stakeholders. In addition, they can participate in **exchange platforms and peer reviews** with other authorities and Eurostat.

6. Summary table

Implementation challenge	*Support action*	*Timing*
1) Reaching the targets within the deadline (especially for the less advanced Member States): *development of infrastructures (for separate collection and treatment), adaptation of waste management plans, enforcement and coordination between authorities at all levels, reduction in the use of landfilling capacities, implementation of economic instruments.*	***Commission:***	
	- Legislative proposal: • *'early warning' procedure* • *minimum requirements for EPR (and related guidance)* • *time derogation mechanism accompanied with a compliance plan*	*2022, 2027* *After adoption* *2025 and 2030*
	- Compliance-promotion exercise: • *technical guidance and specific initiatives for the promotion of good practices concerning waste prevention, efficient separate collection as well as the management of C&D waste and hazardous waste..* • *assessment of national and/or regional waste management plans* • *organisation of seminars* • *implementation roadmaps including country-specific recommendations*	*2013–2017*
	- Country specific recommendations in the context of the Annual Semester	*Annual (ongoing)*
	- Modelling tool (with the EEA) *- EEA Review of Waste Prevention Programmes*	*Annual (as from 2014)*
	- EU funding : • *ex-ante conditionalities* • *close collaboration with MS in definition of investments programmes* • *LIFE (integrated) projects in support of implementation*	*2014–2020* *Yearly calls*
	Member States: *- sufficient resources made available at national, regional and local levels for the*	*Permanent*

	planning, the enforcement and the operational aspects of waste management policies *- training and technical assistance in order to build the necessary capacities, especially at local level* *- dialogue with the Commission about planning and implementation* *- raise the awareness and involve stakeholders* *- optimal use of structural funds and other sources of funding* *- implement key economic instruments (in particular, landfill/incineration charges, EPR schemes, pay-as-you-throw schemes)*	*Permanent* *Compliance exercise: 2014–2017* *Early warning: 2022, 2027* *Permanent* *2014–2020* *Permanent*
2) Monitoring and quality reporting	***Commission:*** *- legislative proposal (more precise definitions of key indicators, clarification of reporting modalities and calculation methods, creation of electronic waste registries)* *- guidance on data collection and reporting* *- reinforcement of Commission's capacities for quality checks and validation* *- exchange of good practices through regular workshops*	*After adoption (incl. implementing act)* *Starting 2015* *2015/2016* *Permanent (ongoing)*
	Member States: *- sufficient resources are made available at national, regional and local levels for the monitoring of waste management policies* *- develop electronic waste registries* *- set up trainings* *- participate in exchange platforms and peer reviews*	*Permanent* *2016* *Permanent* *Permanent (ongoing)*

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy"

COM(2011) 571 wersja ostateczna
(2012/C 181/29)

Sprawozdawca: **Siobhán EGAN**

Dnia 20 września 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy"

COM(2011) 571 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 marca 2012 r.

Na 479. sesji plenarnej w dniach 28–29 marca 2012 r. (posiedzenie z 28 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 5 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Celem strategii Komisji „Europa 2020" i jej inicjatywy przewodniej na rzecz zasobooszczędnej Europy jest sprawienie, by gospodarki europejskie stały się bardziej odporne i stabilne dzięki poprawie efektywności wykorzystania wszystkich zasobów naturalnych. Komitet udzielił uprzednio poparcia inicjatywie przewodniej, obecnie zaś z zadowoleniem przyjmuje bardziej szczegółowy dokument Komisji zatytułowany „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy", w którym przedstawione zostały etapy transformacji oraz ramy dla strategii politycznych niezbędne do rozpoczęcia tego procesu.

1.2 Komitet wzywa wszystkie instytucje, przywódców europejskich, europejskie przedsiębiorstwa i partnerów społecznych oraz całe społeczeństwo europejskie do przyłączenia się do szerokiego ruchu politycznego i społecznego na rzecz wsparcia zasadniczych i niezbędnych przekształceń oraz do korzystania z ram zawartych w planie działania, które mają pomóc w wytyczaniu działań oraz monitorowaniu postępów w tym zakresie.

1.3 Komitet nalega na utworzenie silnego mechanizmu koordynującego na wysokim szczeblu w Komisji i w poszczególnych państwach członkowskich, dzięki któremu można będzie monitorować i pobudzać postęp przy wdrażaniu środków zaproponowanych w planie działania.

1.4 Na szczeblu państw członkowskich Komitet wzywa do przyjęcia kompleksowych strategii w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami obejmujących reformy podatkowe, wyeliminowania dotacji powodujących niepożądane skutki, wprowadzenia zdecydowanego uregulowania w zakresie norm dotyczących produktów, przyjęcia programów w zakresie kształcenia i rozwijania umiejętności oraz pełnego zaangażowania samorządów regionalnych i lokalnych, przedsiębiorstw, partnerów społecznych, konsumentów i innych organizacji, a także obywateli. W skład strategii powinny wejść środki z zakresu aktywnej polityki, które zapewniłyby transformację sprawiedliwą społecznie, w tym kształcenie i szkolenie pracowników oraz wspieranie ich zaangażowania w przekształcanie firm w nowe, zasobooszczędne przedsiębiorstwa.

1.5 Na szczeblu europejskim Komitet wspiera wszystkie środki zaproponowane w planie działania i nalega, aby szczególną uwagę zwrócić na następujące kwestie:

— szybkie opracowanie odpowiednich wskaźników, w tym ogólnego wskaźnika poziomu efektywnego gospodarowania zasobami w gospodarkach narodowych, który jest zalecany w planie działania, oraz wskaźnika stanu gospodarki wychodzącego poza PKB i innych środków właściwych dla poszczególnych sektorów;

— skuteczne mechanizmy, dzięki którym efektywne gospodarowanie zasobami zajmie poczesne miejsce w rocznych sprawozdaniach z krajowych reform oraz w ich ocenie przez Komisję i porównywalne podmioty w europejskim okresie oceny związanym ze strategią „Europa 2020";

— przegląd i aktualizację nadrzędnej strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju po Szczycie Ziemi w Rio w czerwcu 2012 r. z naciskiem na efektywne gospodarowanie zasobami oraz jego powiązania z innymi celami w zakresie zrównoważonego rozwoju;

— szczegółową analizę wzajemnego oddziaływania efektywnego gospodarowania zasobami i celów w zakresie ochrony środowiska, takich jak cele zawarte w siódmym programie działań w zakresie środowiska naturalnego;

— mechanizmy koordynacji, dzięki którym nastąpi postęp we wszystkich dwudziestu oddzielnych inicjatywach wskazanych przez Komisję jako mające znaczenie dla efektywnego gospodarowania zasobami oraz w innych, które mogą zostać dodane do tej listy;

— włączenie celów w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami do kryteriów we wszystkich europejskich planach wydatków i w zamówieniach publicznych;

— pełne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w regularne monitorowanie i analizę postępów.

1.6 Komitet ma zamiar w pełni uczestniczyć w angażowaniu zainteresowanych podmiotów i monitorowaniu postępów zachodzących w tej istotnej dziedzinie i z przyjemnością będzie współpracować w tym zakresie z innymi instytucjami.

2. **Kontekst**

2.1 W styczniu 2011 r. Komisja opublikowała dokument „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy", jedną z siedmiu nowych inicjatyw przewodnich stanowiących element strategii „Europa 2020" ([1]). Jego celem było zainicjowanie gruntownej zmiany w sposobie wykorzystywania zasobów materialnych we wszystkich sektorach europejskiej gospodarki i tym samym uniezależnienie dobrobytu gospodarczego od zużywania zasobów.

2.2 W swojej poprzedniej opinii w sprawie inicjatywy przewodniej w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami Komitet z zadowoleniem przyjął ogólne cele strategii dotyczącej efektywnego korzystania z zasobów i wezwał do włączenia jej do zmienionej i uaktualnionej wersji nadrzędnej strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju ([2]). Komitet nalegał, aby Komisja dostarczyła bardziej szczegółowych informacji dotyczących indywidualnych inicjatyw w poszczególnych obszarach oraz planu działania.

2.3 W roku 2011 Komisja rozpoczęła realizację kilku oddzielnych inicjatyw ([3]) z myślą o promowaniu efektywnego korzystania z zasobów w poszczególnych sektorach. Plan działania Komisji na rzecz zasobooszczędnej Europy łączy obecnie ze sobą wszystkie te działania. Zawiera on wizję przekształconej gospodarki, która, po osiągnięciu pewnych wyznaczonych etapów do 2020 r., powinna stać się rzeczywistością do 2050 r., i wskazuje obszary, w których niezbędne będą dalsze działania z strony Komisji i państw członkowskich, aby możliwa stała się realizacja tych celów.

3. **Uwagi ogólne**

3.1 Komitet podziela zdanie Komisji na temat kluczowego znaczenia, jakie dla Europy i dla świata ma zwiększenie efek- tywności korzystania z zasobów. Zwiększona efektywność wykorzystywania zasobów może odegrać główną rolę przy próbach pogodzenia stałego dążenia do wzrostu gospodarczego z potrzebą uznania, że wiele zasobów naturalnych na świecie może się wyczerpać i przyjęcia do wiadomości związku tych ograniczeń z ograniczeniem stałego wzrostu fizycznej produkcji i konsumpcji. Jest to również konieczne, aby możliwe było zatrzymanie wzrostu emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń oraz chronienie zasobów biotycznych i korzyści dla społeczeństwa wynikających z ekosystemów. Zwiększenie efektywności gospodarowania zasobami powinno być najważniejszym aspektem zarządzania gospodarkami na świecie i czołowych gałęzi światowego przemysłu.

3.2 We wszystkich rodzajach przedsiębiorstw zawsze stosowano bezpośrednie bodźce, które miały je skłonić do wydajnego korzystania ze wszystkich zasobów w procesach produkcji, tak aby utrzymać niski poziom kosztów. Jednak po stronie produkcji zawsze mieliśmy do czynienia z przeciwnym bodźcem zachęcającym konsumentów do możliwie dużej konsumpcji, tak aby zmaksymalizować sprzedaż. Nie można zatem oczekiwać, że pozostawienie efektywności zasobów zwykłym mechanizmom działania przedsiębiorstw wystarczy, aby nastąpiło przekształcenie niezbędne po to, abyśmy mogli poradzić sobie z presją gwałtownie rosnącej liczby ludności na świecie, zwiększenia oczekiwań konsumpcyjnych, zwłaszcza w gospodarkach wschodzących, i z coraz poważniejszymi problemami związanymi z wyczerpaniem się zasobów i zanieczyszczeniem. Potrzebujemy nowego rodzaju „stabilnego" i „ekologicznego" wzrostu, w którym wzrost działalności gospodarczej i dobrobytu społeczeństwa nie zależy bezpośrednio od wzrostu zużycia zasobów i może zostać osiągnięty przy niższym poziomie zużycia zasobów.

3.3 Tak więc rządy i całe społeczeństwo będą miały do odegrania istotną rolę w realizacji przekształcenia w takiej skali i z taką szybkością, jaka jest potrzebna na przestrzeni następnego pokolenia. Potrzebne są działania ze strony rządów, aby:

— zapewnić właściwą wycenę kosztów zewnętrznych poprzez środki fiskalne;

— wyeliminować nieodpowiednie dotacje;

— ustanowić minimalne normy efektywności gospodarowania zasobami dla poszczególnych sektorów poprzez odpowiednie uregulowania;

— wspierać stosowne działania z zakresu B+R;

— wspierać inwestycje w procesy zasobooszczędne i zniechęcać do stosowania procesów nieefektywnych;

— działać na rzecz zrozumienia idei efektywności gospodarowania zasobami poprzez media, kształcenie i szkolenie.

3.4 Przekształcenie na wymaganą skalę i w wymaganym tempie niewątpliwie będzie miało znaczący wpływ na rynek pracy. Przedsiębiorstwa, które nieefektywnie wykorzystują zasoby lub które wytwarzają nieoszczędne produkty, znajdą się pod presją i możliwe, że będą musiały zwalniać pracowników. Jednak przedsiębiorstwa, które wydajnie korzystają z zasobów i wytwarzają oszczędne produkty, powinny prosperować w fazie ożywienia gospodarki i tworzyć nowe miejsca pracy. Kraje, które odgrywają główną rolę w tym przekształceniu, odniosą największy sukces w warunkach konkurencji w tym nowym świecie skończonych zasobów naturalnych i utworzą najwięcej nowych miejsc pracy w nowej zielonej gospodarce.

3.5 Aby zagwarantować sprawiedliwy przebieg procesu przekształcenia, który faktycznie pozwoli utworzyć dobre, nowe miejsca pracy i przyczyni się do nabywania nowych umiejętności, potrzebne mogą okazać się aktywne programy

([1]) COM(2011) 571 final.

([2]) Opinia EKES-u „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii »Europa 2020« ", Dz.U. C 376, 22.12.2011, ss. 0097-0101.

([3]) COM(2011) 21, załącznik I.

szkoleń i programy pomocy przy zmianie miejsca pracy ([4]). Tego i innych aspektów wymiaru społecznego przekształcenia brakuje obecnie w planie działania i należy podjąć nad nimi dalsze prace.

3.6 Zapewnienie większej efektywności gospodarowania zasobami na wymaganą skalę stanowi wielkie i pilne wyzwanie w całej Europie i we wszystkich warstwach społeczeństwa. Cel ten będzie wymagał silnego zaangażowania politycznego i społecznego na wszystkich szczeblach oraz ambitnego i szeroko zakrojonego programu inicjatyw i działań podejmowanych przez UE i przez poszczególne państwa członkowskie na szczeblu krajowym i lokalnym.

3.7 Plan działania powinien zapewnić odpowiednie ramy dla wywołania tego ponadeuropejskiego impulsu politycznego i inspirującą wizję tego, co można osiągnąć. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ogólne podejście zawarte w tym dokumencie i przedstawioną w nim wizję sytuacji na rok 2050.

3.8 Podstawowe znaczenie ma realizacja planu. Poszczególne etapy zaproponowane w planie działań do 2020 r. są użytecznym narzędziem, dzięki któremu długoterminową wizję można przełożyć na konkretne, bezpośrednie cele, które można od razu realizować. Jednak pozostaje wiele do zrobienia, jeśli chodzi o przekształcenie polityki gospodarczej, strategii przemysłowych i przepływów inwestycyjnych, zaś wszystko to jest niezbędne do realizacji założeń planu działania. Komisja podkreśliła kluczowe znaczenie przekształcenia w kierunku efektywności korzystania z zasobów, a Rada ds. Środowiska udzieliła w pewnym zakresie swojego poparcia (konkluzje Rady ds. Środowiska z 19 grudnia 2011 r.). Jednak efektywne przeprowadzenie transformacji będzie wymagać pełnego zaangażowania wszystkich służb Komisji i rządów państw członkowskich. Wspieranie idei efektywnego korzystania z zasobów musi zająć odpowiednio wysokie miejsce w programach działań szefów rządów i Rady Europejskiej we wszystkich jej konfiguracjach, gdyż zarówno ogólna wizja, jak i środki jej realizacji wymagają nieprzerwanego wsparcia i determinacji, jakie są niezbędne do realizacji poszczególnych etapów.

3.9 Zrozumienie konieczności efektywnego korzystania z zasobów należy także szerzej rozpropagować w przedsiębiorstwach i wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak również przybliżyć tę ideę opinii publicznej i konsumentom. Konieczne jest jej aktywne wspieranie przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków obejmujące tworzenie struktur dialogu, które mają stanowić pomoc w procesie przekształcenia ([5]).

3.10 O sukcesie bądź porażce planu działania Komisji zadecyduje to, czy inicjatywa ta wzbudzi wystarczającą determinację polityczną i zaangażowanie na rzecz osiągnięcia większej efektywności korzystania z zasobów. Konieczna jest autentyczna zmiana w zarządzaniu gospodarką. Potrzebujemy centralnie koordynowanych mechanizmów, które zapewnią odpowiedni rozmach oddzielnym inicjatywom wymienionym już w planie działania, pomogą pokonać wszystkie ewentualne przeszkody i stworzą warunki do podejmowania dalszych działań, jeśli wystąpią opóźnienia w realizacji założonych celów.

4. Wdrażanie na poziomie państw członkowskich

4.1 W wielu krajach europejskich zrobiono już dobry początek poprzez odejście od nadmiernego uzależnienia od wyczerpywalnych zasobów paliw kopalnych, rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, zmniejszenie ilości odpadów, propagowanie efektywniejszych energetycznie budynków i pojazdów itp. Jednak postępy nie są systematyczne, a inwestycjom w niektórych krajach zagraża obecnie zwolnienie tempa z powodu przedwczesnego wycofania niezbędnych bodźców. EKES zaleca systematyczne zbieranie i rozpowszechnianie pozytywnych doświadczeń i przykładów w zakresie dotychczas podjętych działań, aby jak najszybciej zwiększyć oddziaływanie w krajach i sektorach, w których nie dokonano jeszcze pożądanych postępów. Musimy cały czas mieć przed oczami nasz cel i konsekwentnie go realizować.

4.2 Państwa członkowskie muszą umieścić wymóg zwiększenia efektywności korzystania z zasobów w centralnym punkcie swoich krajowych strategii i programów gospodarczych i propagować tę ideę we wszystkich sektorach gospodarki. Zdaniem Komitetu w każdym państwie członkowskim należy utworzyć mechanizmy kierownictwa politycznego i koordynacji wysokiego szczebla, aby zagwarantować, że postępy będą osiągane szybciej, pewniej i bardziej konsekwentnie niż ma to miejsce obecnie.

4.3 Działania na rzecz efektywnego wykorzystania zasobów będą w ostatecznym rozrachunku zależeć w takim samym stopniu od przekształcenia aspiracji społecznych i popytu ze strony konsumentów, jak i od przekształcenia sposobów produkcji.

4.4 Państwa członkowskie muszą rozpocząć intensywny dialog ze środowiskami opiniotwórczymi, w tym z mediami, dotyczący najlepszych sposobów przekazania ludziom kluczowej idei zwiększenia efektywności korzystania z zasobów, tak aby preferencje i wybory konsumentów stopniowo uległy zmianie i aby zaczęli oni preferować oszczędniejsze dobra i usługi kosztem produktów nieoszczędnych, które niepotrzebnie marnują zasoby.

4.5 Efektywność korzystania z zasobów powinna być ważnym celem na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak również krajowym. Państwa członkowskie muszą rozważyć, w jaki sposób najskuteczniej mogą propagować ten cel we władzach regionalnych i lokalnych.

4.6 Przekształcenie będzie wymagało wykorzystania wszystkich instrumentów polityki, jakie stoją do dyspozycji rządów. Należy przekształcić politykę fiskalną, tak aby nieefektywne wykorzystanie energii i innych zasobów było karane, zaś

([4]) Opinia EKES-u w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 110–117.

([5]) Opinia EKES-u w sprawie budowania zrównoważonej gospodarki poprzez zmianę modelu konsumpcji, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 57–61.

efektywne korzystanie – nagradzane. W przechodzeniu na zasoobooszczędną gospodarkę niskoemisyjną ([6]) umożliwiającą tworzenie miejsc pracy ([7]) decydujące znaczenie mają neutralne reformy fiskalne zmierzające do podniesienia podatków od paliw kopalnych i innych zasobów naturalnych oraz sprzyjające zatrudnieniu i lepszemu zabezpieczeniu społecznemu Niezbędne jest stopniowe wycofywanie dotacji o niepożądanych skutkach, które zachęcają do nieefektywnego wykorzystywania energii oraz niewłaściwego gospodarowania innymi zasobami. Jest to cel często deklarowany, lecz w dalszym ciągu nie realizowany wystarczająco energicznie. Konieczne są surowe wymogi prawne, dzięki którym można będzie egzekwować efektywne korzystanie z zasobów w głównych sektorach takich jak budownictwo, transport i rolnictwo. Potrzebna jest rygorystyczna polityka w zakresie gospodarowania odpadami, dzięki której będzie możliwe ograniczenie ich ilości. Aby przekazać tę ideę wszystkim członkom społeczeństwa, potrzebujemy edukacji, publicznych programów informacyjnych, poszerzania umiejętności i innowacji. Realizacja tych celów będzie wymagała szeroko zakrojonej współpracy między państwami członkowskimi a UE.

4.7 Państwa członkowskie powinny publicznie zobowiązać się do jawnego i regularnego sporządzania sprawozdań w sprawie postępów w zakresie efektywności korzystania z zasobów oraz do informowania o wsparciu tego przekształcenia przez strategie polityczne oraz przepływ inwestycji państwowych i prywatnych. Komisja mogłaby służyć pomocą, analizując różne metody zastosowane przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz realizacji tego celu oraz poprzez zachęcanie do upowszechnienia i konsekwentnego stosowania sprawdzonych wzorców postępowania.

5. Realizacja na szczeblu europejskim

5.1 UE ma do odegrania bardzo ważną rolę, zarówno jeśli chodzi o pobudzanie i wspieranie działań na szczeblu państw członkowskich, jak i o propagowanie inicjatyw na szczeblu europejskim, które będą wspierać przejście do efektywnego gospodarowania zasobami. Komitet wspiera wszystkie strategie polityczne i inicjatywy wymienione w planie działania i pragnie przedstawić swoje uwagi dotyczące następujących aspektów:

— miary i wskaźniki;
— zintegrowanie ze strategią „Europa 2020" i europejskim okresem oceny;
— strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju i siódmy program działań w zakresie środowiska;
— 20 szczegółowych inicjatyw i trzy kluczowe sektory w planie działania;
— europejskie programy wydatków i zamówienia publiczne;
— zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej.

5.2 *Miary, wskaźniki, cele i etapy*

Proces przekształcenia będzie wymagał określenia konkretnych wskaźników postępu w różnych aspektach efektywności korzystania z zasobów oraz zagwarantowania, że na ich temat będą dostępne wiarygodne i spójne informacje przekazywane na czas. Zdaniem Komitetu monitorowanie powinno objąć również postępy w następujących obszarach:

— główne elementy strategiczne niezbędne do realizowania polityki efektywnego gospodarowania zasobami (środki fiskalne, regulacje itp.);

— stopień wyrównywania publicznych i prywatnych przepływów inwestycyjnych z myślą o wsparciu zasoobooszczędnej produkcji i konsumpcji i o zniechęcaniu do procesów nieefektywnych i powodujących marnotrawstwo zasobów;

— skala przesunięcia zatrudnienia w kierunku zasoboszczędnych miejsc pracy, gdzie wytwarza się produkty i świadczy usługi efektywne pod względem gospodarowania zasobami oraz szkolenia i inne środki wspierające ten proces.

5.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje proponowane wprowadzenie nowego podstawowego wskaźnika wydajności zasobów, jako ogólnego miernika postępów w oddzielaniu dobrobytu gospodarczego od zużycia zasobów materialnych. Komitet wzywa do tego, aby przyznać jednakowe znaczenie opracowaniu dokładnych wskaźników kapitału naturalnego i społecznego oraz dostępności i stanu zasobów naturalnych.

5.4 Komitet uważa, że cele pośrednie dotyczące dotacji wywierających niekorzystny wpływ na środowisko, różnorodność biologiczną i na trzy kluczowe sektory: przemysł spożywczy, budownictwo i mobilność nie są jeszcze odpowiednio określone i potrzebne są dalsze prace nad nimi. Programowi opracowywania wskaźników należy przyznać wyższy priorytet i przeznaczyć na ten cel odpowiednie środki, tak aby możliwy byłszybszy postęp.

5.5 Potrzebny jest zwłaszcza lepszy sposób pomiaru wydajności gospodarek narodowych, dzięki któremu będzie można stwierdzić, w jakim stopniu postępy w zakresie efektywności korzystania z zasobów przekładają się na ogólny dobrobyt danego społeczeństwa i na zrównoważony rozwój w skali globalnej. Naszym zdaniem należy przyspieszyć prace nad lepszymi miernikami alternatywnymi wobec PKB i wdrożyć działania w tym kierunku, co umożliwi odpowiednie wyskalowanie postępów na drodze do większej efektywności korzystania z zasobów i związanego z tym zwiększenia dobrobytu i warunków zrównoważonego rozwoju ([8]).

5.6 *Zintegrowanie ze strategią „Europa 2020" i europejskim okresem oceny*

Ze względu na przekrojową naturę inicjatywy w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami oraz w celu zagwarantowania, że kwestia ta zajmie poczesne miejsce w programach politycznych, konieczny będzie wydajny, sterowany centralnie proces wdrażania obejmujący wystarczające środki oraz struktura zarządzania działająca jawnie i przejrzyście, z jak największym zaangażowaniem zainteresowanych stron.

([6]) Opinia EKES-u w sprawie planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. (Zob. pkt 3.15 i nn., Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 102–110.

([7]) Opinia EKES-u w sprawie: „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania". Zob pkt 4.15, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 110–116.

([8]) Opinia EKES-u „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego", Dz.U. C 100, 30.4.2009, s. 53 i opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie", Dz.U. C 18, 19.1.2011, s. 64.

5.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje cel wykorzystania europejskiego okresu oceny do zapewnienia, że efektywna gospodarka zasobami znajdzie się w centrum polityki gospodarczej podczas Rady Europejskiej oraz w kontaktach najwyższego szczebla z państwami członkowskimi. Jesteśmy przekonani, że sprawozdania muszą być oparte na precyzyjnych i ściśle określonych wymogach w tym zakresie, które dadzą dokładny pogląd na aktualne postępy w dziedzinie efektywnego gospodarowania zasobami. Jeśli w jakiejś dziedzinie postępy okażą się niewystarczające, konieczne będzie niezwłoczne ustalenie takich punktów i podjęcie działańkorygujących.

5.8 Z ubolewaniem stwierdzamy, że kraje uczestniczące w programie mają być chwilowo wyłączone z europejskiego okresu oceny. Chociaż rzeczywiście doświadczają one obecnie wyjątkowych problemów związanych z dostosowaniem gospodarczym, jesteśmy przekonani, że powinny one odnieść szczególne korzyści ze zintegrowania działań z zakresu efektywnego gospodarowania zasobami ze swoimi programami odnowy gospodarczej oraz że powinny od samego początku w pełni włączyć się w ten aspekt europejskiego okresu oceny.

5.9 Aby proces transformacji stał się bardziej nagłośniony i aby zyskał polityczną siłę, Komitet wzywa, aby sprawozdania krajowe, które leżą u podstaw europejskiego okresu oceny, zostały poddane publicznym konsultacjom i dyskusji z udziałem wszystkich możliwych zainteresowanych stron we wszystkich krajach. Nalega również na rozwinięcie dialogu na temat wszystkich krajowych sprawozdań w grupach podmiotów na podobnym poziomie. Sam Komitet mógłby stanowić użyteczne forum dyskusji zainteresowanych stron na szczeblu europejskim na temat postępów transformacji i wszelkich innych działań koniecznych do jej kontynuacji.

5.10 Komitet uważa, że istotne jest, aby Komisja w wysiłkach na rzecz skutecznego wdrażania polityki efektywnego gospodarowania zasobami nie opierała się wyłącznie na europejskim okresie oceny. Niezbędne jest również wykorzystanie innych programów i strategii.

5.11 *Strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju i siódmy program działań w zakresie środowiska*

Strategia na rzecz efektywnego wykorzystania zasobów i sama strategia „Europa 2020" są słusznie uważane przez Komisję za istotny wkład w realizację nadrzędnego celu zrównoważonego rozwoju. Efektywne gospodarowanie zasobami nie wyczerpuje wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju i ważne jest, aby nacisk na ten cel nie prowadził do zaniedbania innych aspektów. Tegoroczna konferencja w Rio de Janeiro na temat zrównoważonego rozwoju powinna zostać wykorzystana, aby przekształcenie gospodarki w kierunku efektywnego gospodarowania zasobami znalazło się w centrum światowych wysiłków na rzecz zielonej gospodarki w ramach nadrzędnych ram zrównoważonego rozwoju. Zdaniem Komitetu należy następnie poddać przeglądowi i odnowić nadrzędną strategię Unii Euro- pejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju, co byłoby częścią działań następczych po szczycie w Rio de Janeiro. Powinien temu towarzyszyć zintegrowany system składania krajowych sprawozdań w sprawie zrównoważonego rozwoju i efektywnego gospodarowania zasobami, co pozwoli na monitorowanie ogólnych postępów.

5.12 Komisja ogłosiła zamiar utworzenia w tym roku siódmego programu działań w zakresie środowiska naturalnego dla Europy, zaś Rada wezwała Komisję do dopilnowania, aby nowy program był skonstruowany w sposób umożliwiający pogodzenie i uzupełnianie się polityki i planów ochrony środowiska oraz celów w zakresie efektywności wykorzystywania zasobów wymienionych w planie działania. Jest to cel godny uznania, lecz do wypełnienia go konkretną treścią potrzebna będzie dalsza praca.

5.13 *20 inicjatyw i trzy kluczowe sektory*

Komitet aktywnie angażuje się w formułowanie uwag na temat dwudziestu oddzielnych inicjatyw wskazanych w strategii i udziela silnego poparcia na rzecz działań przedstawionych w programie działania, tak aby odbywały się równolegle i spowodowały jak największy postęp w realizacji celu efektywnego gospodarowania zasobami. Należy poddawać je przeglądowi zarówno indywidualnie, jak też i zbiorowo, co zagwarantuje, że doprowadzą do skumulowanego pożądanego skutku.

5.14 Komitet zgadza się, że trzy kluczowe sektory wskazane przez Komisję (przemysł spożywczy, budownictwo i mobilność) są szczególnie istotnymi dziedzinami z punktu promowania efektywnego gospodarowania zasobami. Jego zdaniem do kluczowych sektorów należy również zaliczyć wykorzystanie wody i gruntów. Jednostki odpowiedzialne za monitorowanie ogólnych postępów w zakresie efektywnego korzystania z zasobów powinny więc regularnie analizować sytuację we wszystkich tych sektorach, tak by dopilnować, by faktycznie wniosły one swój wkład w transformację w myśl idei efektywnego gospodarowania zasobami.

5.15 *Europejskie programy wydatków i zamówienia publiczne*

W przeszłości fundusze strukturalne i inne programy wydatków UE nie zawsze w wystarczający sposób uwzględniały cel promowania efektywności korzystania z zasobów. Zawsze przy okazji przeglądu tych programów należy korzystać z możliwości pełniejszego włączenia w ich priorytety i kryteria kwestii efektywnego gospodarowania zasobami. Komitet z zadowoleniem odnotowuje, że w najnowszej propozycji Komisji w sprawie budżetu zagadnienia efektywności wykorzystywania zasobów i inne cele strategii „Europa 2020" otrzymały wyższy priorytet. Konieczne będzie śledzenie dalszych losów tej propozycji w szczegółowych negocjacjach budżetowych.

5.16 Należy w szczególności położyć większy nacisk na proaktywne działania związane z bodźcami o niepożądanych skutkach, zapewnienie finansowania i innowacji w zakresie oceny kapitału naturalnego oraz opracowania środków fiskalnych z myślą o internalizacji kosztów zewnętrznych i określenia faktycznych kosztów dla społeczeństwa. Poszczególne środki zazębiają się z kilkoma spośród dwudziestu inicjatyw i mają również znaczenie dla polityki spójności i innych głównych obszarów polityki.

5.17 Podobnie programy zamówień publicznych zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, mogą stanowić ważne instrumenty pomagające w promowaniu idei efektywnego gospodarowania zasobami poprzez położenie nacisku na skuteczne normy dotyczące wszystkich nabywanych produktów i usług i przekazywaniu tego priorytetu w dół łańcucha dostaw.

Komisja powinna ożywić inicjatywy polityczne w tym zakresie, tak aby wymogi w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami znalazły się na górze listy wymagań w zakresie zamówień publicznych.

5.18 *Zaangażowanie zainteresowanych stron, społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej*

Przekształcenie w kierunku efektywnego gospodarowania zasobami, zaproponowane w planie działania, ma kluczowe znaczenie dla świata i dla Europy. Nie można tego celu osiągnąć wyłącznie środkami technicznymi. Konieczne jest głębokie zrozumienie konieczności zmiany i jej akceptacja przez wszystkie warstwy społeczeństwa.

5.19 Komitet podkreśla znaczenie propagowania wśród konsumentów świadomości, jak ważne jest efektywne gospodarowanie zasobami. Wzywamy Komisję, aby bardziej dogłębnie rozważyła, w jaki sposób można najlepiej zintegrować działania następcze do inicjatyw takich jak plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej z 2008 r. ([9]) z nowymi działaniami na rzecz efektywności korzystania z zasobów, a zwłaszcza – w jaki sposób można na większą skalę na szczeblu europejskim realizować projekt propagowania wśród konsumentów świadomości problemów zrównoważonego rozwoju i efektywnego wykorzystywania zasobów.

5.20 Komitet zamierza w pełni odegrać swą rolę w angażowaniu zainteresowanych podmiotów w wysiłki na rzecz zwiększenia efektywności gospodarowania zasobami. Będzie on monitorować postępy w tym kluczowym obszarze i będzie w tym celu chętnie współpracować z innymi instytucjam

Bruksela, 28 marca 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

([9]) COM(2008) 0397 final.

DECYZJE

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY NR 1386/2013/UE

z dnia 20 listopada 2013 r.

w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety"

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 3,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ([1]),

uwzględniając opinię Komitetu Regionów ([2]),

działając zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą ([3]),

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Unia wyznaczyła sobie cel polegający na osiągnięciu do 2020 r. inteligentnej i zrównoważonej gospodarki, sprzyjającej włączeniu społecznemu, poprzez określenie szeregu obszarów polityki i działań objętych celem przejścia na niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę ([4]).

(2) Następujące po sobie programy działań w zakresie środowiska stanowiły ramy działań Unii w dziedzinie środowiska od 1973 r.

(3) Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego ([5]) (6. EAP) zakończył się w lipcu 2012 r., lecz wciąż trwa wdrażanie wielu środków i działań uruchomionych w jego ramach.

(4) W ocenie końcowej 6. EAP stwierdzono, że program ten doprowadził do uzyskania korzyści dla środowiska i wyznaczył nadrzędny kierunek strategiczny polityki w zakresie środowiska. Pomimo tych osiągnięć tendencje sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju nadal istnieją we wszystkich czterech obszarach priorytetowych określonych w 6. EAP, jakimi były: zmiana klimatu, przyroda i różnorodność biologiczna, środowisko, zdrowie i jakość życia oraz zasoby naturalne i odpady.

(5) W ocenie końcowej 6. EAP zwrócono uwagę na pewne niedociągnięcia. Osiągnięcie celów określonych w siódmym programie działań w zakresie środowiska (7. EAP) wymaga zatem pełnego zaangażowania państw członkowskich i właściwych instytucji Unii oraz woli wzięcia na siebie odpowiedzialności za urzeczywistnienie założonych w programie korzyści.

(6) Zgodnie ze sprawozdaniem Europejskiej Agencji Środowiska, zatytułowanym „Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy" (SOER 2010), nadal nie podjęto szeregu istotnych wyzwań w dziedzinie środowiska i jeśli nic nie zostanie w tym celu zrobione, nastąpią poważne reperkusje.

(7) Złożoność problematyki podejmowania wyzwań w zakresie środowiska i osiągania długoterminowego zrównoważonego rozwoju dodatkowo pogłębiają globalne systemowe tendencje i wyzwania związane z dynamiką populacji, urbanizacją, chorobami i pandemiami, coraz szybszym rozwojem technologii i nietrwałym wzrostem gospodarczym. Aby zapewnić trwały dobrobyt w Unii, należy podejmować dalsze działania w celu sprostania tym wyzwaniom.

([1]) Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s 77.
([2]) Dz.U. C 218 z 30.7.2013, s. 53.
([3]) Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2013 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz decyzja Rady z dnia 15 listopada 2013 r.
([4]) COM(2010) 2020 oraz konkluzje Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 2010 r. (EUCO 13/10).
([5]) Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.U. L 242 z 10.9.2002, s. 1)

(8) Niezbędne jest określenie celów dla Unii do 2020 r. zgodnych z jasną długoterminową wizją do 2050 r. Dzięki temu powstałyby również stabilne warunki dla zrównoważonych inwestycji i wzrostu. 7. EAP powinien być oparty na inicjatywach politycznych zawartych w strategii „Europa 2020" ([1]), w tym na pakiecie klimatyczno-energetycznym Unii ([2]), komunikacie Komisji w sprawie Planu działania prowadzącego do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. ([3]), unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. ([4]), Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy ([5]), inicjatywie przewodniej „Unia innowacji" ([6]) oraz strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju.

(9) 7. EAP powinien pomagać w osiągnięciu już uzgodnionych celów Unii w zakresie środowiska i zmiany klimatu oraz wskazywać luki w polityce, co do których może być wymagane ustalenie dodatkowych celów.

(10) Unia zgodziła się na doprowadzenie do redukcji swoich emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 % do 2020 r. (o 30 %, o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich zadań i możliwości), na zapewnienie, aby do 2020 r. 20 % zużycia energii pochodziło z odnawialnych źródeł energii oraz na ograniczenie dzięki poprawie efektywności energetycznej zużycia energii pierwotnej o 20 % w porównaniu z prognozowanymi poziomami ([7]).

(11) Unia zgodziła się na powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemu w Unii do 2020 r. oraz przywrócenie ich w możliwie największym stopniu, a także zwiększenie wkładu Unii w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej na świecie ([8]).

(12) Unia wspiera cele polegające na powstrzymaniu strat powierzchni zalesionych najpóźniej do 2030 r. oraz na ograniczeniu całkowitego ubytku brutto powierzchni lasów tropikalnych przynajmniej o 50 % do 2020 r. w porównaniu z poziomami z roku 2008 ([9]).

(13) Unia zgodziła się na osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód w Unii, w tym wody słodkiej (rzeki i jeziora, wody podziemne), wód przejściowych (obszary przyujściowe/delty) oraz wód przybrzeżnych w obrębie jednej mili morskiej od brzegu do 2015 r. ([10]).

(14) Unia zgodziła się na osiągnięcie dobrego stanu środowiska wszystkich wód morskich w Unii do 2020 r. ([11]).

(15) Unia zgodziła się na osiągniecie poziomów jakości powietrza, które nie powodują znaczącego negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i środowisko ani nie zagrażają zdrowiu ludzi i środowisku ([12]).

(16) Unia zgodziła się na osiągnięcie do 2020 r. celu polegającego na tym, aby chemikalia były wytwarzane i stosowane w sposób prowadzący do minimalizacji istotnych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi i dla środowiska ([13]).

(17) Unia zgodziła się na ochronę środowiska i zdrowia ludzi poprzez zapobieganie negatywnemu wpływowi wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, lub zmniejszanie go, oraz przez zmniejszenie ogólnych skutków użytkowania zasobów i poprawę efektywności takiego użytkowania dzięki stosowaniu następującej hierarchii

([1]) COM(2010) 2020.

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO_2 z lekkich pojazdów dostawczych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 1), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 16), dyrektywa Parlamentu Europejsiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w sprawie usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 63), dyrektywa Parlamentu Europejsiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 88), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geoogicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 114), decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 136).

([3]) COM(2011) 112. Plan działania został odnotowany w konkluzjach Rady z dnia 17 maja 2011 r. i zatwierdzony przez Parlament Europejski w rezolucji z dnia 15 marca 2012 r. (P7_TA(2012)0086).

([4]) COM(2011) 244.

([5]) COM(2011) 571.

([6]) COM(2010) 546.

(7) Rada Europejska z dnia 8 i 9 marca 2007 r.

(8) Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 marca 2010 r. (EUCO 7/10); konkluzje Rady z dnia 15 marca 2010 r. (07536/10); COM(2011) 244.

(9) Konkluzje Rady z dnia 4 grudnia 2008 r. (16852/08).

(10) Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

(11) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19).

(12) Decyzja 1600/2002/WE; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. L 152 z 11.6.2008, s. 1).

(13) Decyzja nr 1600/2002/WE; plan realizacji postanowień szczytu w Johannesburgu (Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r.).

postępowania z odpadami: zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne metody odzysku oraz unieszkodliwianie ([1]).

(18) Unia zgodziła się na pobudzanie przejścia na zieloną gospodarkę i dążenie do absolutnego oddzielenia wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska ([2]).

(19) Unia zgodziła się na dążenie do osiągnięcia warunków światowych neutralnych pod względem degradacji gleby w kontekście zrównoważonego rozwoju ([3]).

(20) Zgodnie z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii, oraz opiera się na zasadzie ostrożności i na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody środowiskowej w pierwszym rzędzie u źródła oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

(21) Działania służące osiągnięciu celów priorytetowych 7. EAP należy podejmować na różnych poziomach sprawowania rządów i zgodnie z zasadą pomocniczości.

(22) Przejrzyste współdziałanie z podmiotami pozarządowymi jest ważne dla zapewnienia powodzenia 7. EAP i osiągnięcia jego celów priorytetowych.

(23) Utrata różnorodności biologicznej i degradacja ekosystemów w Unii mają poważne skutki nie tylko dla środowiska i dobrostanu człowieka, wywierają również wpływ na przyszłe pokolenia i są kosztowne dla całego społeczeństwa, zwłaszcza dla podmiotów gospodarczych w sektorach, które bezpośrednio zależą od usług ekosystemowych.

(24) Istnieją znaczące możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i rozszerzenia efektywnego gospodarowania energią i zasobami w Unii. Zmniejszy to presję wywieraną na środowisko, zwiększy konkurencyjność oraz zapewni nowe źródła wzrostu gospodarczego i miejsc pracy poprzez oszczędności uzyskane dzięki poprawie efektywności, komercjalizacji innowacji i lepszego zarządzania zasobami w całym cyklu ich życia. Aby wykorzystać ten potencjał, w bardziej kompleksowej polityce unijnej w zakresie zmiany klimatu należy uznać, że wszystkie sektory gospodarki muszą przyczyniać się do przeciwdziałania zmianie klimatu.

(25) Problemy związane ze środowiskiem i wpływ na środowisko nadal stwarzają istotne zagrożenia dla zdrowia i dobrostanu człowieka, podczas gdy środki mające na celu poprawę stanu środowiska mogą przynosić korzyści.

(26) Pełne i równomierne wdrożenie dorobku prawnego w zakresie środowiska w całej Unii stanowi dobrą inwestycję na rzecz środowiska i zdrowia ludzi, a także na rzecz gospodarki.

(27) Unijna polityka w zakresie środowiska powinna nadal opierać się na solidnej wiedzy oraz powinna zapewnić lepsze zrozumienie na wszystkich szczeblach dowodów stanowiących podstawy podejmowania decyzji, w tym przypadków, w których powołano się na zasadę ostrożności.

(28) Cele środowiskowe i klimatyczne należy wspomagać poprzez odpowiednie inwestycje oraz należy skuteczniej wydawać fundusze zgodnie z tymi celami. Należy zachęcać do korzystania z inicjatyw publiczno-prywatnych.

(29) Uwzględnianie środowiska we wszystkich odnośnych obszarach polityki jest niezbędne do zmniejszenia presji wywieranej na środowisko, jaka jest wynikiem polityki i działań dotyczących innych sektorów, a także do osiągnięcia celów związanych ze środowiskiem i klimatem.

(30) Unia jest gęsto zaludniona, a ponad 70 % jej obywateli mieszka na obszarach miejskich lub podmiejskich i stawia czoło specyficznym wyzwaniom związanym ze środowiskiem i zmianą klimatu.

(31) Wiele wyzwań w zakresie ochrony środowiska ma charakter globalny i można w pełni zająć się nimi jedynie poprzez kompleksowe podejście globalne, podczas gdy inne wyzwania związane ze środowiskiem mają silny wymiar regionalny. Wymaga to współpracy z krajami partnerskimi, w tym z krajami sąsiadującymi oraz krajami i terytoriami zamorskimi.

(1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3).
(2) Konkluzje Rady z dnia 11 czerwca 2012 r. (11186/12); COM(2011) 571.
(3) Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych A/Res/66/288 z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie wyników konferencji Rio + 20, zatytułowana „Przyszłość, jakiej chcemy".

(32) 7. EAP powinien wspierać, w Unii oraz na szczeblu międzynarodowym, realizację ustaleń Konferencji Narodów Zjednoczonych w 2012 roku w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (szczyt Rio + 20) oraz podjętych na niej zobowiązań, których celem jest przekształcenie globalnej gospodarki w zieloną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu w kontekście zrównoważonego rozwoju i zmniejszeniu ubóstwa.

(33) Odpowiednie połączenie instrumentów polityki umożliwiłoby przedsiębiorstwom i konsumentom poszerzenie ich wiedzy o wpływie ich działań na środowisko oraz zarządzanie tym wpływem. Takie instrumenty polityki obejmują zachęty gospodarcze, instrumenty rynkowe, wymogi informacyjne, a także narzędzia i środki dobrowolne, które stanowią uzupełnienie ram prawnych i angażują zainteresowane strony na różnych poziomach.

(34) Wszystkie środki, działania i cele określone w 7. EAP należy rozwijać zgodnie z zasadą inteligentnych regulacji ([1]) i w stosownych przypadkach poddawać szeroko zakrojonej ocenie skutków.

(35) Osiąganie postępów w realizacji celów 7. EAP należy monitorować, oceniać i poddawać ewaluacji na podstawie uzgodnionych wskaźników.

(36) Zgodnie z art. 192 ust. 3 TFUE cele priorytetowe polityki unijnej w zakresie środowiska należy określać w ogólnych programach działania.

(37) W odniesieniu do celów priorytetowych określonych w niniejszej decyzji, szereg środków i działań wskazano w 7. EAP zawartym w załączniku, z myślą o realizacji tych celów.

(38) Ponieważ cel niniejszej dyrektywy, a mianowicie określenie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska ustalającego cele priorytetowe, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki programu działań możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule, niniejsza decyzja nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu,

([1]) COM(2010) 543.

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Ogólny unijny program działań w zakresie środowiska na okres do dnia 31 grudnia 2020 r. („7. program działań w zakresie środowiska" lub „7. EAP"), określony w załączniku, zostaje niniejszym przyjęty.

Artykuł 2

1. 7. program działań w zakresie środowiska ma następujące cele priorytetowe:

a) ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii;

b) przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;

c) ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu;

d) maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa;

e) doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska;

f) zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych;

g) lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki;

h) wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii;

i) zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem.

2. 7. EAP opiera się na zasadzie ostrożności, zasadach działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci".

3. 7. EAP przyczynia się do wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz lepszej jakości życia i dobrostanu obywateli.

4. Wszystkie środki, działania i cele określone w 7. EAP są proponowane i wdrażane zgodnie z zasadą inteligentnych regulacji i w stosownych przypadkach poddawane kompleksowej ocenie skutków.

Artykuł 3

1. Właściwe instytucje Unii i państwa członkowskie odpowiadają za podejmowanie odpowiednich działań służących osiągnięciu celów priorytetowych określonych w 7. EAP. Działania podejmuje się z należytym uwzględnieniem zasad przyznania kompetencji, pomocniczości i proporcjonalności, zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

2. Organy publiczne na wszystkich szczeblach współpracują z przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i pojedynczymi obywatelami w celu realizacji 7. EAP.

Artykuł 4

1. Komisja zapewnia monitorowanie wdrażania odnośnych elementów 7. EAP w ramach procesu regularnego monitorowania realizacji strategii „Europa 2020". Proces ten opiera się na wskaźnikach stosowanych przez Europejską Agencję Środowiska do monitorowania stanu środowiska oraz wskaźnikach do monitorowania stanu wdrażania istniejącego prawodawstwa w zakresie środowiska i klimatu, a także stanu realizacji celów w tym zakresie, takich jak cele dotyczące klimatu i energii, różnorodności biologicznej oraz cele pośrednie w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami.

2. Komisja przeprowadza również ocenę 7. EAP. Ocena ta opiera się między innymi na sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska na temat stanu środowiska oraz na konsultacjach z zainteresowanymi stronami. Komisja we właściwym czasie przed zakończeniem 7. EAP przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie przygotowane na podstawie tej oceny.

3. W świetle tej oceny i innych stosownych zmian polityki Komisja w razie potrzeby przedstawia wniosek dotyczący 8. EAP w odpowiednim terminie umożliwiającym uniknięcie luki między 7. EAP a 8. EAP.

Artykuł 5

Niniejsza decyzja wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Strasburgu dnia 20 listopada 2013 r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
M. SCHULZ
Przewodniczący

W imieniu Rady
V. LEŠKEVIČIUS
Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK

7. PROGRAM DZIAŁAŃ W ZAKRESIE ŚRODOWISKA DO 2020 R. – „DOBRA JAKOŚĆ ŻYCIA Z UWZGLĘDNIENIEM OGRANICZEŃ NASZEJ PLANETY"

1. Poniższa wizja na rok 2050 ma pomóc w wyznaczaniu kierunku działań do 2020 r. i później:

W 2050 r. obywatele cieszą się dobra jakością życia z uwzględnieniem ekologicznych ograniczeń planety. Nasz dobrobyt i zdrowe środowisko wynikają z innowacyjnej, obiegowej gospodarki, w której nic się nie marnuje, zasobami naturalnymi gospodaruje się w sposób zrównoważony, a różnorodność biologiczna jest chroniona, ceniona i przywracana w sposób zwiększający odporność społeczeństwa. Niskoemisyjny wzrost już dawno oddzielono od zużycia zasobów, wyznaczając drogę dla bezpiecznego i zrównoważonego społeczeństwa globalnego.

PROGRAM DZIAŁANIA DO 2020 R.

2. W ciągu ostatnich 40 lat wprowadzono wiele przepisów w zakresie środowiska, tworząc ten sposób najbardziej kompleksowe nowoczesne normy na świecie. Pomogło to stawić czoła niektórym z najpoważniejszych wyzwań środowiskowych stojących przed obywatelami i przedsiębiorstwami w Unii.

3. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat emisje zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby zostały znacząco zmniejszone, podobnie jak emisje gazów cieplarnianych w ostatnich latach. Unijne przepisy dotyczące chemikaliów zostały unowocześnione, a stosowanie wielu toksycznych lub niebezpiecznych substancji, takich jak ołów, kadm i rtęć, zostało ograniczone w produktach, które można znaleźć w większości gospodarstw domowych. Obywatele Unii korzystają z wody, która pod względem jakości zalicza się do najlepszych na świecie, a ponad 18 % terytorium Unii i 4 % jej mórz uznano za chronione obszary przyrody.

4. Unijna polityka w zakresie środowiska pobudzała innowacje i inwestycje w towary i usługi związane z przemysłem ekologicznym, tworząc miejsca pracy i możliwości eksportu ([1]). Kolejne rozszerzenia Unii doprowadziły do objęcia zaawansowanymi normami ochrony środowiska dużej części kontynentu europejskiego, a wysiłki Unii przyczyniły się do zwiększenia międzynarodowego zaangażowania w przeciwdziałanie zmianie klimatu i utracie różnorodności biologicznej oraz do podjęcia pomyślnych globalnych działań w celu wyeliminowania substancji zubożających warstwę ozonową i paliw zawierających ołów.

5. Poczyniono także znaczne postępy pod względem włączania celów środowiskowych do innych polityk i działań Unii. Od 2003 r. w zreformowanej wspólnej polityce rolnej (WPR) płatności bezpośrednie są powiązane z wymogiem utrzymania przez rolników gruntów według norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i przestrzegania odpowiednich przepisów z zakresu środowiska. Przeciwdziałanie zmianie klimatu stało się nieodłączną częścią polityki energetycznej. Osiągane są również postępy we włączaniu aspektów dotyczących efektywnego gospodarowania zasobami, zmiany klimatu i efektywności energetycznej do innych ważnych sektorów, takich jak transport i budownictwo.

6. Wiele tendencji środowiskowych w Unii nadal jednak wzbudza zaniepokojenie, nie tylko ze względu na braki we wdrożeniu istniejących przepisów unijnych w zakresie środowiska. Zaledwie 17 % gatunków i siedlisk ocenionych na podstawie dyrektywy siedliskowej ([2]) jest w stanie korzystnej konserwacji, a degradacja i utrata kapitału naturalnego udaremniają wysiłki na rzecz osiągnięcia celów Unii związanych z różnorodnością biologiczną i zmianą klimatu. Efektem takiego stanu gatunków i siedlisk, a także degradacji i utraty kapitału naturalnego są wysokie koszty towarzyszące, które nie zostały jeszcze właściwie oszacowane w naszym systemie gospodarczym lub społecznym. 30 % terytorium Unii jest bardzo rozdrobnione, co wpływa na połączenia między ekosystemami oraz na zdrowie i zdolność ekosystemów do zapewnienia usług, a także trwałych siedlisk dla gatunków. Chociaż w Unii poczyniono postępy na rzecz oddzielenia wzrostu gospodarczego od emisji gazów cieplarnianych, wykorzystania zasobów i wpływu na środowisko, to korzystanie z zasobów nadal jest w dużej mierze niezrównoważone i nieefektywne, a odpady nie są jeszcze odpowiednio zagospodarowywane. W rezultacie unijne przedsiębiorstwa rezygnują z istotnych możliwości, jakie efektywne gospodarowanie zasobami daje pod względem konkurencyjności, redukcji kosztów, poprawy wydajności i bezpieczeństwa dostaw. Jakość wody i poziomy zanieczyszczenia powietrza nadal stanowią problem w wielu częściach Europy, a obywatele Unii nadal są narażeni na niebezpieczne substancje, które potencjalnie zagrażają ich zdrowiu i dobrostanowi. Żyzne gleby są wykorzystywane sprzecznie z zasadą zrównoważonego rozwoju i postępuje ich degradacja, co wpływa na globalne bezpieczeństwo żywnościowe i osiągnięcie celów w zakresie różnorodności biologicznej.

7. Zmiana środowiska i klimatu w Unii jest w coraz większym stopniu wywoływana zmianami zachodzącymi na poziomie globalnym, w tym o charakterze demograficznym, strukturą konsumpcji, produkcji i handlu, a także

(1) „The economic benefits of environmental policy" (IES, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009); COM(2012) 173; „Implementing EU legislation for Green Growth" (BIO Intelligence Service 2011).
(2) Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

szybkim postępem technologicznym. Zmiany te mogą oferować znaczące możliwości w zakresie rozwoju gospodarczego i dobrostanu społecznego, ale stanowią też wyzwania dla gospodarki i społeczeństwa UE oraz wywołują niepewność i powodują degradację środowiska na całym świecie ([1]).

8. Wraz z obecnymi niegospodarnymi systemami produkcji i konsumpcji w gospodarce światowej globalne zapotrzebowanie na towary i usługi oraz wyczerpywanie się zasobów podnoszą koszty podstawowych surowców, minerałów i energii, co powoduje wytwarzanie większej ilości zanieczyszczeń i odpadów, podnosi poziom globalnych emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększa degradację gleby, wylesianie i utratę różnorodności biologicznej. Stan prawie dwóch trzecich światowych ekosystemów pogarsza się ([2]) i istnieją dowody na to, że przekroczono już krytyczne dla planety poziomy, jeżeli chodzi o różnorodność biologiczną, zmianę klimatu i cykl azotu ([3]). Do 2030 r. światowy niedobór wody wyniesie prawdopodobnie 40 %, chyba że dokona się znaczący postęp w efektywnym gospodarowaniu zasobami. Istnieje również ryzyko, że zmiana klimatu będzie w dalszym stopniu pogłębiać te problemy i spowoduje zwiększenie kosztów ([4]). W 2011 r. katastrofy wynikające po części ze zmiany klimatu doprowadziły do strat dla światowej gospodarki wynoszących ponad 300 mld EUR. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ostrzegła, że dalsza degradacja i erozja kapitału naturalnego grozi doprowadzeniem do nieodwracalnych zmian, które mogą narażać na szwank dorobek dwustu lat podnoszenia standardu życia i wiązać się ze znaczącymi kosztami ([5]).

9. Niektóre z tych złożonych zagadnień wymagają wykorzystania pełnego potencjału istniejących technologii środowiskowych oraz zapewnienia ciągłego rozwoju i wykorzystywania przez przemysł najlepszych istniejących technik i pojawiających się innowacji, a także zwiększonego wykorzystania instrumentów rynkowych. Potrzebne są również szybkie postępy w obiecujących obszarach nauki i technologii. Należy je umożliwić poprzez intensyfikację badań i tworzenie warunków sprzyjających prywatnym inwestycjom związanym z badaniami. Jednocześnie istnieje potrzeba lepszego zrozumienia potencjalnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi, jakie wiążą się z nowymi technologiami, oraz lepszej ich oceny i lepszego zarządzania nimi. Jest to wstępny warunek akceptacji nowych technologii przez społeczeństwo oraz zdolności Unii do skutecznego i szybkiego identyfikowania potencjalnych zagrożeń związanych z rozwojem technologii i reagowania na nie. Istotnym innowacjom technologicznym powinny towarzyszyć dialog publiczny i procesy zapewniające uczestnictwo obywateli.

10. Aby cieszyć się dobrą jakością życia w przyszłości, już teraz należy pilnie podjąć wspólne działania w celu zwiększenia odporności ekologicznej i maksymalizacji korzyści, jakie polityka w zakresie środowiska może dać gospodarce i społeczeństwu, przy jednoczesnym poszanowaniu ekologicznych ograniczeń planety. 7. EAP odzwierciedla zobowiązanie Unii do przekształcenia się w gospodarkę zieloną sprzyjającą włączeniu społecznemu, która zapewnia wzrost gospodarczy i rozwój, chroni zdrowie i dobrostan człowieka, zapewnia godne miejsca pracy, zmniejsza nierówności, a także inwestuje w różnorodność biologiczną, w tym w usługi ekosystemowe przez nią zapewniane (kapitał naturalny) i chroni je ze względu na wartość różnorodności biologicznej samej w sobie oraz jej fundamentalny wkład w zapewnianie człowiekowi dobrostanu i dobrobytu gospodarczego.

11. Przekształcenie w zieloną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu wymaga włączenia zagadnień środowiskowych do innych obszarów polityki, takich jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, handel, gospodarka i przemysł, badania i innowacje, zatrudnienie, rozwój, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, edukacja i szkolenia, jak również polityka społeczna i polityka w dziedzinie turystyki, aby stworzyć spójne, wspólne podejście. Działania w Unii należy też uzupełniać poszerzonymi działaniami globalnymi i współpracą z państwami sąsiadującymi w celu stawienia czoła wspólnym wyzwaniom.

12. Unia zainicjowała to przekształcenie poprzez długoterminowe, zintegrowane strategie służące powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej ([6]), poprawie efektywnego gospodarowania zasobami ([7]) i przyspieszeniu przejścia na bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną ([8]). Ponadto Komisja uwzględniła zagadnienia i cele środowiskowe w najnowszych inicjatywach podjętych w innych ważnych obszarach polityki, w tym energetyce ([9]) i transporcie ([10]), a także wspomagała osiąganie korzyści dla środowiska poprzez reformy unijnej polityki rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa i spójności, w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia. W tym kontekście wzajemna zgodność odgrywa szczególnie ważną rolę w przyczynianiu się do zrównoważonego charakteru rolnictwa, dzięki promowaniu ochrony szczególnie narażonych ekosystemów, takich jak zbiorniki wodne, gleba i siedliska gatunków.

(1) SEC(2011) 1067; Środowisko Europy 2010 – stan i prognozy: ocena megatrendów światowych (SOER 2010).
(2) Sprawozdanie panelu wysokiego szczebla ds. zrównoważonego rozwoju przy sekretarzu generalnym ONZ „Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing", 2012.
(3) Określono progi związane z dziewięcioma „poziomami krytycznymi dla planety", które – jeśli zostaną przekroczone – mogą prowadzić do nieodwracalnych zmian o potencjalnie katastrofalnych skutkach dla ludzi, w tym w odniesieniu do: zmiany klimatu, utraty różnorodności biologicznej, globalnego korzystania z wody słodkiej, zakwaszania oceanów, cykli azotu i fosforu oraz zmiany sposobu użytkowania gruntów (Ecology and Society, tom 14, nr 2, 2009).
(4) Zgodnie z raportem Sterna dotyczącym ekonomiki zmian klimatycznych, jeśli nie zostaną podjęte działania, ogólne koszty związane ze zmianą klimatu będą stanowić równowartość straty przynajmniej 5 % światowego produktu krajowego brutto (PKB) rocznie. Przy większej skali ryzyka oraz wpływów, wartość ta może wzrosnąć do 20 % PKB.
(5) OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction (sprawozdanie, 2012 r.).
([6]) COM(2011) 244.
([7]) COM(2011) 571.
([8]) COM(2011) 112.
([9]) COM(2011) 885.
([10]) COM(2011) 144.

13. Unia podjęła wiele prawnie wiążących zobowiązań na mocy wielostronnych umów środowiskowych, a także politycznie wiążących zobowiązań środowiskowych, w tym uzgodnionych na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio + 20) ([1]). W dokumencie końcowym konferencji Rio + 20 uznano zieloną i sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę za ważne narzędzie umożliwiające osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i wyeliminowanie ubóstwa. Dokument ten określa ramy działania obejmujące wszystkie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju (środowiskowy, społeczny i gospodarczy), z których wiele odzwierciedlonych jest w celach priorytetowych 7. EAP. Na konferencji Rio + 20 uzgodniono również opracowanie celów zrównoważonego rozwoju, spójnych z programem działań ONZ na rzecz rozwoju na okres po 2015 r. i włączonych do niego, aby wzmocnić ramy instytucjonalne oraz opracować strategię finansowania zrównoważonego rozwoju. Na konferencji Rio + 20 przyjęto również globalne dziesięcioletnie ramy programowe w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Unia i jej państwa członkowskie powinny obecnie zapewnić realizację tych zobowiązań w Unii oraz powinny propagować ich realizację w skali światowej.

14. 7. EAP uzupełnia te wysiłki poprzez określenie celów priorytetowych dla Unii, które należy osiągnąć do 2020 r. 7. EAP wspiera realizację i zachęca do podejmowania działań na wszystkich szczeblach, a także propaguje inwestycje na rzecz środowiska i klimatu, również w perspektywie po 2020 r.

15. W wielu przypadkach działania służące osiągnięciu celów priorytetowych będą potrzebne przede wszystkim na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, zgodnie z zasadą pomocniczości. W innych przypadkach potrzebne będą dodatkowe środki na szczeblu Unii i szczeblu międzynarodowym. Społeczeństwo powinno również odgrywać aktywną rolę i powinno się je odpowiednio informować o polityce w zakresie środowiska. Ponieważ polityka w zakresie środowiska stanowi w Unii sferę kompetencji dzielonych, jednym z celów 7. EAP jest określenie wspólnej odpowiedzialności za wspólne cele oraz zapewnienie przedsiębiorstwom i organom publicznym równych warunków działania. Jasne cele wyznaczają też decydentom i innym zainteresowanym stronom, w tym regionom i miastom, przedsiębiorstwom i partnerom społecznym, a także pojedynczym obywatelom, kierunek rozwoju i przewidywalne ramy działania.

16. Zintegrowany i spójny rozwój polityki w zakresie środowiska i klimatu może pomóc w zapewnieniu odpowiedniego przygotowania gospodarki i społeczeństwa Unii na wspomniane wyżej wyzwania. Działania takie będą wymagały skupienia się na trzech celach tematycznych:

    a) ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii;

    b) przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;

    c) ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu.

    Te trzy cele tematyczne są ze sobą wzajemnie powiązane i należy je realizować równolegle. Działania podjęte na rzecz realizacji jednego celu często wspomogą także realizację pozostałych celów. Na przykład dzięki zwiększeniu efektywności gospodarowania zasobami spadnie eksploatacja kapitału naturalnego, natomiast wzmocnienie odporności bazowego kapitału naturalnego Unii przyniesie korzyści dla zdrowia i dobrostanu ludzi. Działania mające na celu łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej zwiększą odporność gospodarki i społeczeństwa Unii, pobudzając jednocześnie innowacje i chroniąc zasoby naturalne Unii.

PRIORYTETY TEMATYCZNE

Cel priorytetowy 1: Ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii

17. Dobrobyt gospodarczy i dobrostan Unii są oparte na jej kapitale naturalnym, tj. jej różnorodności biologicznej, obejmującej ekosystemy zapewniające podstawowe towary i usługi, od żyznej gleby i wielofunkcyjnych lasów po urodzajne ziemie i morza, od słodkiej wody i czystego powietrza o dobrej jakości po zapylanie i regulację klimatu oraz ochronę przed klęskami żywiołowymi. Znaczna część prawodawstwa Unii, w tym ramowa dyrektywa wodna ([2]), dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej ([3]), dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych ([4]), dyrektywa dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego ([5]), dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim ([6]), dyrektywa w sprawie

(1) Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych A/Res/66/288.
(2) Dyrektywa 2000/60/WE.
(3) Dyrektywa 2008/56/WE.
(4) Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135 z 30.5.1991, s. 40).
(5) Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1).
(6) Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejsiego i Rady z dnia 23 październik1 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.U. L 288 z 6.11.2007, s. 27).

substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej ([1]), dyrektywa w sprawie jakości powietrza i powiązane dyrektywy ([2]), a także dyrektywy siedliskowa i ptasia ([3]), ma na celu ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego. Prawodawstwo w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, chemikaliów, emisji przemysłowych i odpadów również przyczynia się do zmniejszenia presji wywieranej na glebę i różnorodność biologiczną, w tym na ekosystemy, gatunki i siedliska, a także do zmniejszenia zrzutu substancji biogennych.

18. Najnowsze oceny wskazują jednak na to, że w Unii nadal dochodzi do utraty różnorodności biologicznej oraz że większość ekosystemów uległa poważnej degradacji ([4]) w wyniku różnych presji. Na przykład inwazyjne gatunki obce stanowią większe zagrożenie dla zdrowia roślin, zwierząt i ludzi oraz dla środowiska i gospodarki, niż wcześniej zakładano. W strategii UE dotyczącej ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r. określono cele i działania konieczne do odwrócenia tych negatywnych tendencji, powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i degradacji usług ekosystemowych do 2020 r. oraz odtworzenia ich w miarę możliwości ([5]). Przyspieszenie wdrożenia tej strategii oraz osiągnięcie celów w niej wyznaczonych jest niezbędne, aby umożliwić Unii osiągnięcie jej głównego celu dotyczącego różnorodności biologicznej do 2020 r. Podczas gdy strategia ta obejmuje środki służące usprawnieniu wdrożenia dyrektyw ptasiej i siedliskowej, w tym funkcjonowania sieci Natura 2000, osiągnięcie głównego celu będzie wymagało pełnego wdrożenia całego istniejącego prawodawstwa, którego celem jest ochrona kapitału naturalnego.

19. Pomimo ustanowionego w ramowej dyrektywie wodnej wymogu ochrony, poprawy i przywracania wszystkich części wód powierzchniowych i podziemnych oraz mimo znacznych dotychczasowych wysiłków, cel „dobrego stanu ekologicznego" do 2015 r. będzie prawdopodobnie spełniony dla zaledwie około 53 % części wód powierzchniowych w Unii ([6]). Występują także poważne trudności w osiąganiu celu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, polegającego na uzyskaniu „dobrego stanu środowiska" do 2020 r., między innymi z powodu utrzymujących się w europejskich morzach przełowienia, zanieczyszczenia (w tym zagrożenia hałasem pod wodą i odpadów morskich) oraz skutków globalnego ocieplenia, takich jak zakwaszenie. Ścisła współpraca w ramach Unii i z państwami sąsiadującymi w celu skutecznego podjęcia tych wyzwań będzie niezbędna w szczególności w basenie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego, gdzie większość państw nadbrzeżnych nie jest państwami członkowskimi Unii. Chociaż polityka Unii w dziedzinie powietrza i emisji przemysłowych pomogła ograniczyć wiele form zanieczyszczeń, ekosystemom nadal szkodzi nadwyżka azotu i siarki oraz zanieczyszczenie ozonem związane z emisjami z transportu, produkcji energii elektrycznej i z praktyk rolniczych niezgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju.

20. Ochrona, zachowanie, poprawa i docenianie wartości kapitału naturalnego Unii wymaga zatem również rozwiązania problemów u źródła, między innymi poprzez lepsze uwzględnianie celów związanych z kapitałem naturalnym przy opracowywaniu oraz realizacji innych strategii politycznych, oraz zapewnienia, aby polityki były spójne i przynosiły wspólne korzyści. Elementy dotyczące środowiska określone we wnioskach Komisji w sprawie reform, w szczególności w zakresie rolnictwa, rybołówstwa i polityki spójności Unii, poparte wnioskami w sprawie ekologicznych elementów budżetu Unii w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, mają wspomagać osiąganie tych celów. Ponieważ tereny rolne i leśne pokrywają łącznie 78 % powierzchni Unii, odgrywają one istotną rolę w zachowaniu zasobów naturalnych, zwłaszcza wody i gleby o dobrej jakości, jak również różnorodności biologicznej i różnorodnego krajobrazu kulturowego. Dzięki ekologicznym elementom WPR będą promowane korzystne dla środowiska praktyki rolnicze i leśne, takie jak dywersyfikacja upraw, ochrona trwałych użytków zielonych i pastwisk, oraz zrównoważone agroleśnictwo, a także będą promowane tworzenie i utrzymywanie wartościowych pod względem ekologicznym terenów rolniczych i leśnych, w tym za pomocą praktyk ekstensywnych i tradycyjnych. Wzrośnie również zdolność sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa do pełnienia funkcji pochłaniacza dwutlenku węgla. Istotnym elementem zrównoważonego rolnictwa jest odpowiedzialne gospodarowanie z myślą o przyszłych pokoleniach, które pozostaje jednocześnie zasobooszczędne i efektywne pod względem zasobów.

21. Unia ma największe na świecie terytorium morskie, a zatem ciąży na niej znacząca odpowiedzialność za zapewnienie ochrony środowiska morskiego. W przypadku środowiska morskiego, chociaż sektor morski daje rozmaite możliwości gospodarcze – od rybołówstwa, żeglugi i akwakultury po surowce i morską energię wiatrową i biotechnologię morską – trzeba zapewnić, aby korzystanie z tych możliwości było zgodne z ochroną ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz ze zrównoważonym zarządzaniem tymi ekosystemami. Planowanie przestrzenne obszarów morskich w połączeniu ze zintegrowanym zarządzaniem strefą przybrzeżną w państwach członkowskich i między nimi może odegrać skuteczną rolę w koordynacji zrównoważonego wykorzystywania wód morskich i obszarów przybrzeżnych, przy zastosowaniu podejścia opartego na ekosystemach do zarządzania różnymi rodzajami działalności sektorowych na tych obszarach. Środowisko morskie nie jest odpowiednio chronione, częściowo z uwagi na fakt, że ukończenie sieci Natura 2000 jest opóźnione, co wymaga większych wysiłków ze strony państw członkowskich. Należy również skuteczniej zarządzać morskimi obszarami chronionymi.

(1) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 84).

(2) Dyrektywa 2008/50/WE oraz dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu (Dz.U. L 23 z 26.1.2005, s. 3).

(3) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7) oraz dyrektywa 92/43/EWG.

(4) Sprawozdanie techniczne Europejsiej Agencji Środowiska nr 12/2010.

(5) W ust. 14 konkluzji Rady Europejskiej z dnia 26 marca 2010 r. (EUCO 7/10) stwierdzono: „Należy pilnie odwrócić utrzymujące się tendencje utraty różnorodności biologicznej degradacji ekosystemów. Rada Europejska będzie działać na rzecz długoterminowej wizji różnorodności biologicznej 2050 i celu na rok 2020 przedstawionych w konkluzjach Rady z 15 marca 2010 r.".

([6]) COM(2012) 673.

22. Oparte na ekosystemach podejście do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, które jest korzystne również dla różnorodności biologicznej i dostarczania innych usług ekosystemowych, powinno być stosowane szerzej jako część unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, podczas gdy inne cele środowiskowe, takie jak ochrona różnorodności biologicznej oraz gleby i wód, powinny być w pełni uwzględniane przy podejmowaniu decyzji związanych z odnawialnymi źródłami energii. Trzeba będzie ponadto wprowadzić środki dotyczące zanieczyszczenia powietrza związanego z transportem i emisji CO_2 ([1]).

23. Degradacja, rozdrobnienie i gospodarowanie gruntami w Unii sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju zagrażają świadczeniu kilku ważnych usług ekosystemowych i różnorodności biologicznej oraz zwiększają narażenie Europy na zmianę klimatu i klęski żywiołowe. Prowadzą również do degradacji gleby i pustynnienia. Ponad 25 % terytorium Unii jest dotknięte erozją gleby spowodowaną przez wodę, co zagraża funkcjom gleby i wpływa na jakość słodkiej wody. Uporczywymi problemami są również zanieczyszczenie i zasklepianie gleby. Ocenia się, że w całej Unii istnieje ponad pół miliona zanieczyszczonych obszarów i dopóki nie zostaną one zidentyfikowane i ocenione, będą nadal stanowiły potencjalnie poważne zagrożenie dla środowiska, gospodarki, społeczeństwa i zdrowia. Co roku ponad 1 000 km^2 gruntów przeznaczanych jest na takie cele, jak mieszkalnictwo, przemysł, transport lub rekreacja. Odwrócenie tych długotrwałych zmian jest trudne lub kosztowne i prawie zawsze wymaga kompromisów pomiędzy różnymi potrzebami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi. W decyzjach w zakresie gospodarowania gruntami należy uwzględniać czynniki środowiskowe, w tym ochronę wody i utrzymanie różnorodności biologicznej, tak aby decyzje te były bardziej zrównoważone, z myślą o osiągnięciu postępu w realizacji celu dotyczącego poziomu zerowego netto do 2050 r.

24. Na szczeblu państw członkowskich dokonywane są zróżnicowane postępy w zakresie zapewnienia ochrony gleby, w tym w odniesieniu do identyfikacji terenów zanieczyszczonych, podnoszenia świadomości, badań i opracowywania systemów monitorowania. Jednakże postęp w zakresie działań opartych na ryzyku i innych wysiłków rekultywacyjnych jest nierówny, a wyniki i sprawozdawczość na szczeblu Unii są ograniczone. W odpowiedzi na obawy o takie kwestie jak negatywny wpływ na obieg wodny w naturze Komisja opracowała wytyczne dotyczące problemu zasklepiania gleby ([2]). Dalsze wysiłki w celu wzmocnienia kontekstu regulacyjnego, rozwijania sieci, dzielenia się wiedzą, opracowywania wytycznych i wskazywania przykładów najlepszych praktyk mogą również przyczynić się do lepszej ochrony gleby. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby i zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE ([3]).

25. Aby zmniejszyć najbardziej znaczącą presję na grunty, glebę i inne ekosystemy w Europie spowodowaną działalnością człowieka, podjęte zostaną działania mające na celu zapewnienie, aby na wszystkich właściwych szczeblach decyzje odnoszące się do gospodarowania gruntami były podejmowane z odpowiednim uwzględnieniem wpływu środowiskowego, a także społecznego i gospodarczego. W dokumencie końcowym konferencji Rio + 20, uznającym gospodarcze oraz społeczne znaczenie dobrego gospodarowania gruntami, wezwano do zapewnienia „warunków światowych neutralnych pod względem degradacji gleby". Unia i jej państwa członkowskie powinny zastanowić się nad najlepszym sposobem zrealizowania tego zobowiązania w ramach swoich odpowiednich kompetencji. Unia i jej państwa członkowskie powinny również jak najszybciej zastanowić się nad sposobami rozwiązania kwestii jakości gleby przy zastosowaniu ukierunkowanego i proporcjonalnego podejścia opartego na ryzyku w ramach wiążących ram prawnych. Cele powinny zostać również określone w odniesieniu do zrównoważonego gospodarowania gruntami i glebą.

26. Chociaż ilości azotu i fosforu wprowadzane do środowiska w Unii znacznie zmniejszyły się w ciągu ostatnich 20 lat, uwalnianie nadmiernych ilości substancji biogennych nadal wpływa na jakość powietrza i wody oraz ma negatywne skutki dla ekosystemów i powoduje znaczące problemy dla zdrowia ludzi. W szczególności należy pilnie zająć się problemem uwalniania amoniaku wskutek nieefektywnego gospodarowania nawozami i niedostatecznego oczyszczania ścieków, aby doprowadzić do dalszego znaczącego ograniczenia uwalniania substancji biogennych. Potrzebne są również dalsze wysiłki na rzecz bardziej opłacalnego, zrównoważonego i zasobooszczędnego gospodarowania obiegiem substancji biogennych, a także efektywniejszego stosowania nawozów. Wysiłki te wymagają inwestycji w badania oraz podniesienia poziomu spójności i wdrożenia prawodawstwa Unii w zakresie środowiska, aby sprostać tym wyzwaniom, zaostrzenia norm w razie konieczności oraz uwzględnienia obiegu substancji biogennych jako części bardziej holistycznego podejścia, które integruje i łączy istniejące obszary polityki Unii odgrywające rolę w przeciwdziałaniu eutrofizacji i uwalnianiu do środowiska nadmiernych ilości substancji biogennych oraz zapobiega sytuacji, w której uwalniane substancje biogenne są przenoszone pomiędzy różnymi komponentami środowiska.

27. Działania w ramach strategii UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w celu odtworzenia co najmniej 15 % zdegradowanych ekosystemów Unii i poszerzenia korzystania z zielonej infrastruktury (narzędzia zapewniającego korzyści ekologiczne, gospodarcze i społeczne dzięki rozwiązaniom naturalnym, obejmującym tereny zielone, ekosystemy wodne i inne fizyczne elementy obszarów lądowych i morskich) pomogą przeciwdziałać rozdrabnianiu gruntów. Łącznie z pełnym wdrożeniem dyrektyw ptasiej i siedliskowej, wspieranym przez ramowe programy działań priorytetowych, działania takie doprowadzą do dalszego zwiększenia kapitału naturalnego i poprawią odporność ekosystemów, a także mogą zaoferować opłacalne możliwości w odniesieniu do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej oraz zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi. Jednocześnie wysiłki państw członkowskich w zakresie tworzenia mapy oraz oceniania ekosystemów i ich usług

([1]) COM(2011) 144.
([2]) SWD(2012) 101.
([3]) COM(2006) 232.

poprawią dostępność danych oraz wraz z inicjatywą „zerowych strat różnorodności biologicznej netto" w 2015 r. przyczynią się do utrzymania zasobów kapitału naturalnego w różnej skali. Włączenie gospodarczej wartości usług ekosystemowych do systemów rachunkowości i sprawozdawczości na poziomie unijnym i krajowym do 2020 r. doprowadzi do lepszego zarządzania kapitałem naturalnym Unii.

28. W celu ochrony, zachowania i poprawy kapitału naturalnego Unii 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) utrata różnorodności biologicznej i degradacja usług ekosystemowych, w tym zapylania, zostały powstrzymane, ekosystemy i ich usługi były utrzymane, a co najmniej 15 % zdegradowanych ekosystemów zostało odtworzonych;

b) skutki presji na wody przejściowe, przybrzeżne i słodkie (w tym wody powierzchniowe i podziemne) zostały znacząco ograniczone, aby osiągnąć, utrzymać lub poprawić dobry stan zgodnie z definicją zawartą w ramowej dyrektywie wodnej;

c) skutki presji na wody morskie zostały ograniczone, aby zachować lub utrzymać dobry stan środowiska zgodnie z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, a gospodarowanie obszarami przybrzeżnymi odbywało się w sposób zrównoważony;

d) zanieczyszczenie powietrza i jego wpływ na ekosystemy i różnorodność biologiczną zostały jeszcze bardziej ograniczone, aby osiągnąć długoterminowy cel nieprzekraczania krytycznych obciążeń i poziomów;

e) gospodarowanie gruntami w Unii odbywało się w sposób zrównoważony, gleba była należycie chroniona, a rekultywacja terenów skażonych była na zaawansowanym etapie;

f) obieg substancji biogennych (azot i fosfor) był zarządzany w sposób bardziej zrównoważony i zasobooszczędny;

g) gospodarka leśna była zrównoważona, a lasy, ich różnorodność biologiczna i spełniane przez nie funkcje były chronione i w miarę możliwości zwiększane, a odporność lasów na zmianę klimatu, pożary, nawałnice, szkodniki i choroby została zwiększona.

Wymaga to w szczególności:

(i) natychmiastowego przyspieszenia wdrażania strategii UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, aby osiągnąć jej cele;

(ii) pełnego wdrożenia koncepcji ochrony zasobów wodnych w Europie ([1]), przy należytym uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań w państwach członkowskich, oraz zapewnienia odpowiedniego wsparcia celów w zakresie jakości wody za pomocą środków polityki opartych na źródłach;

(iii) pilnego zwiększenia wysiłków, między innymi w celu zapewnienia osiągnięcia zdrowych zasobów rybnych zgodnie ze wspólną polityką rybołówstwa, dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej i zobowiązaniami międzynarodowymi; zwalczania zanieczyszczenia i ustanowienia ogólnounijnego głównego celu ilościowego w zakresie ograniczenia ilości odpadów wyrzucanych do mórz, wspieranego przez środki oparte na źródłach i przy uwzględnieniu strategii morskich ustanowionych przez państwa członkowskie; ukończenia tworzenia sieci morskich obszarów chronionych Natura 2000 oraz zapewnienia zrównoważonej gospodarki obszarami przybrzeżnymi;

(iv) uzgodnienia i wdrożenia strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu ([2]), w tym włączenia kwestii przystosowania się do zmiany klimatu w kluczowe unijne inicjatywy polityczne i sektory;

(v) zwiększenia wysiłków na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z unijnymi przepisami w zakresie jakości powietrza oraz określenia celów strategicznych i działań po roku 2020;

(vi) zintensyfikowania wysiłków na rzecz zmniejszenia erozji gleby, zwiększenia ilości materii organicznej w glebie, rekultywacji zanieczyszczonych terenów oraz lepszego uwzględniania aspektów użytkowania gruntów w skoordynowanym podejmowaniu decyzji na wszystkich właściwych szczeblach administracji, co wspomagane będzie poprzez przyjęcie celów dotyczących gruntów i gleby jako zasobów oraz celów w zakresie gospodarowania gruntami;

(vii) podjęcia dalszych kroków w kierunku zmniejszenia emisji azotu i fosforu, w tym związanych ze ściekami komunalnymi i przemysłowymi oraz ze stosowaniem nawozów, między innymi dzięki lepszej kontroli u źródła, a także odzysku fosforu z odpadów;

(viii) opracowania i wprowadzenia odnowionej unijnej strategii leśnej, w której uwzględnione będą liczne potrzeby i korzyści związane z lasami oraz która przyczyni się do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do ochrony i poprawy stanu lasów, w tym dzięki zrównoważonej gospodarce leśnej;

([1]) COM(2012) 673.
([2]) COM(2013) 216.

(ix) szerszego informowania opinii publicznej w Unii, podnoszenia świadomości i edukacji na temat polityki w zakresie środowiska.

Cel priorytetowy 2: Przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną

29. Celem strategii „Europa 2020" jest propagowanie zrównoważonego wzrostu dzięki rozwojowi bardziej konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej, w której zasoby są wykorzystywane efektywnie i w sposób zrównoważony. Celem inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów" w ramach tej strategii jest wspieranie zmian w kierunku gospodarki efektywnej w wykorzystywaniu wszystkich zasobów, zdecydowanie oddzielającej wzrost gospodarczy od zużycia zasobów i energii oraz ich oddziaływania na środowisko, zmniejszającej emisję gazów cieplarnianych, zwiększającej konkurencyjność poprzez efektywność i innowacyjność oraz propagującej większe bezpieczeństwo energetyczne i bezpieczeństwo zasobów, w tym poprzez ograniczenie ogólnego wykorzystania zasobów. Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy oraz Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną ([1]) to kluczowe elementy inicjatywy przewodniej określające ramy przyszłych działań zmierzających do osiągnięcia tych celów i należy je wspierać przez wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi. Ponadto partnerstwo między Unią, jej państwami członkowskimi i przemysłem, w ramach zintegrowanej unijnej polityki przemysłowej, zapewni możliwość zwiększenia inwestycji i innowacji na sześciu rynkach wzrostowych powiązanych z gospodarką ekologiczną ([2]).

30. W celu poprawy konkurencyjności w kontekście rosnących cen zasobów, niedoborów w podaży surowców i zależności od przywozu konieczne jest wprowadzenie innowacji zwiększającej zasobooszczędność całej gospodarki. Wiodącą siłą napędową innowacji, w tym ekoinnowacji, jest sektor przedsiębiorstw. Rynki samodzielnie nie przyniosą jednak spodziewanych wyników, a w celu poprawy efektów ich działalności środowiskowej w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) wymagają szczególnej pomocy w przyjmowaniu nowych technologii, w tym za pomocą partnerstw na rzecz badań naukowych i innowacji w zakresie odpadów ([3]). Konieczne jest podjęcie działań na poziomie rządów, na szczeblu Unii i jej państw członkowskich, aby zapewnić właściwe warunki ramowe dla inwestycji i ekoinnowacji, pobudzające rozwój zrównoważonych przedsiębiorstw bądź rozwiązań technologicznych odpowiadających na wyzwania środowiskowe oraz propagujące zrównoważone modele wykorzystywania zasobów ([4]).

31. Ten kluczowy wymóg dotyczący sprostania wyzwaniom w zakresie ochrony środowiska niesie ze sobą również istotne korzyści społeczno-ekonomiczne i może pobudzać konkurencyjność. Potencjalny wzrost liczby miejsc pracy spowodowany przekształceniem w niskoemisyjną, zasobooszczędną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę ma podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów dotyczących zatrudnienia wyznaczonych w ramach strategii „Europa 2020" ([5]). W ostatnich latach zatrudnienie w unijnych sektorach technologii środowiskowych oraz usług wzrasta o ok. 3 % rocznie ([6]). Wartość światowego rynku w dziedzinie ekoprzemysłu szacuje się co najmniej na jeden bilion euro ([7]), a w ciągu kolejnych 10 lat prognozuje się niemal podwojenie tej wartości. Przedsiębiorstwa europejskie już przejęły rolę światowego lidera w zakresie recyklingu i efektywności energetycznej i należy je zachęcać do korzystania z tego wzrostu globalnego zapotrzebowania, przy wsparciu Planu działania w zakresie ekoinnowacji ([8]). Przykładowo w samym europejskim sektorze energii odnawialnej prognozuje się utworzenie ponad 400 000 nowych miejsc pracy do 2020 r. ([9]). Zrównoważona biogospodarka może również przyczynić się do inteligentnego i zielonego wzrostu w Europie i tym samym skorzysta na poprawie efektywności gospodarowania zasobami.

32. Aby osiągnąć cele pośrednie określone na 2020 r. oraz zbudować konkurencyjną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., konieczne jest pełne wdrożenie unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego. Podczas gdy Unia znajduje się obecnie na ścieżce ku zmniejszeniu do roku 2020 krajowych emisji gazów cieplarnianych o 20 % w stosunku do poziomu z 1990 r., osiągnięcie celu zwiększenia o 20 % efektywności energetycznej będzie wymagało o wiele szybszej poprawy efektywności i zmiany zachowania. Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej ([10]) powinna mieć istotne znaczenie w tym zakresie i mogłaby zostać uzupełniona o wymogi dotyczące efektywności zużycia energii przez produkty wprowadzane do obrotu w Unii. Istotna jest również kompleksowa ocena dostępności zrównoważonej biomasy w świetle rosnącego zapotrzebowania na energię oraz trwającej debaty nad konfliktami między użytkowaniem gruntów w celu produkcji żywności a użytkowaniem gruntów pod uprawy energetyczne. Niezbędne jest ponadto zapewnienie, aby biomasa we wszystkich formach była produkowana i wykorzystywana w sposób zrównoważony i efektywny w całym cyklu życia w celu zminimalizowania negatywnych skutków dla środowiska i klimatu lub ich uniknięcia, a także z należytym uwzględnieniem kontekstu gospodarczego poszczególnych zastosowań biomasy jako zasobu. Przyczyniłoby się to do stworzenia zrębów gospodarki niskoemisyjnej.

([1]) COM(2011) 112.
(2) COM(2012) 582, zatytułowany „Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego".
(3) Zasada IX programu „Small Business Act" dla Europy zawiera propozycje działań umożliwiających MŚP wykorzystanie szans związanych z wyzwaniami ekologicznymi, (COM(2008) 394).
(4) „Fostering Innovation for Green Growth" (OECD 2011) oraz „The Eco-Innovation Gap: An economic opportunity for business", Obserwatorium Ekoinnowacji (EIO 2012).
([5]) COM(2012) 173.
(6) W 2008 r. w unijnym sektorze ekoprzemysłu zatrudnionych było ok. 2,7 mln osób, a w 2012 r. liczba ta może wynieść ok. 3,4 mln (Ecorys, 2012).
(7) „The number of Jobs dependent on the Environment and Resource Efficiency improvements" (ECORYS 2012).
([8]) COM(2011) 899.
(9) „The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the EU" (Employ-RES 2009).
(10) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 1).

33. Wszystkie sektory gospodarki będą musiały uczestniczyć w zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych, aby Unia wniosła swój sprawiedliwy wkład w globalne wysiłki. Unia musi ustalić kolejne kroki w odniesieniu do jej ram w zakresie klimatu oraz energii po 2020 r. w celu przygotowania się do negocjacji międzynarodowych w sprawie nowego prawnie wiążącego porozumienia, a także przedstawić państwom członkowskim, przemysłowi i innym sektorom jasne prawnie wiążące ramy i cele umożliwiające dokonanie średnio- i długoterminowych inwestycji w ograniczenie emisji, efektywność energetyczną i energię odnawialną. W związku z tym Unia musi rozważyć warianty strategiczne w celu przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w sposób stopniowy i oszczędny do 2050 r., przy uwzględnieniu orientacyjnych celów pośrednich określonych w Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną, które powinny stać się podstawą dalszych prac. Zielona księga w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 stanowi ważny krok w tym kierunku ([1]). Plan działania w dziedzinie energii na rok 2050 oraz biała księga w sprawie transportu muszą być wspierane przez solidne ramy polityczne. Ponadto państwa członkowskie muszą opracować i zrealizować strategie długoterminowego niskoemisyjnego i opłacalnego rozwoju, których celem jest realizacja założenia Unii dotyczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % do połowy bieżącego stulecia w porównaniu z poziomami z 1990 r. w ramach globalnych działań zmierzających do ograniczenia średniego wzrostu temperatury do mniej niż 2 °C w porównaniu z poziomami przed epoką przemysłową oraz w kontekście niezbędnych redukcji, które wspólnie powinny osiągnąć kraje rozwinięte jako grupa, według dowodów przedstawionych przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC). Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych pozostaje głównym filarem unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r. i należy przeprowadzić jego reformę strukturalną, aby zachęcić do inwestowania w technologie niskoemisyjne. Działając zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi, Unia oraz inne strony Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) powinny wspierać kraje rozwijające się w łagodzeniu zmiany klimatu dzięki budowaniu potencjału, pomocy finansowej i transferowi technologii.

34. Wykorzystanie w przemyśle najlepszych dostępnych technik w ramach dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych ([2]) doprowadzi do ulepszenia wzorów wykorzystania zasobów oraz ograniczenia emisji w przypadku ponad 50 000 dużych zakładów przemysłowych w Unii, przez co w znaczącym stopniu przyczyni się do pobudzenia rozwoju technik innowacyjnych, ekologizacji gospodarki oraz zmniejszenia kosztów przemysłowych w perspektywie długookresowej. Takiemu rozwojowi można jeszcze bardziej sprzyjać dzięki wdrażaniu przez przemysł systemów ekozarządzania, takich jak EMAS ([3]).

35. Niektóre z istniejących instrumentów polityki dotyczących produkcji i konsumpcji mają ograniczony zakres. Należy opracować ramy, które odpowiednio zasygnalizują producentom i konsumentom konieczność propagowania oszczędnego gospodarowania zasobami oraz gospodarki obiegowej. Przyjęte zostaną środki mające na celu dalsze zwiększenie efektywności środowiskowej towarów i usług na rynku Unii w całym cyklu życia, w tym środki zwiększające podaż zrównoważonych produktów i stymulowanie znaczącej zmiany zapotrzebowania konsumentów na te produkty. Cel ten zostanie osiągnięty przy wykorzystaniu wyważonego połączenia zachęt dla konsumentów i przedsiębiorstw (w tym MŚP), instrumentów rynkowych oraz przepisów dotyczących ograniczenia oddziaływania ich działalności i produktów na środowisko. Konsumenci powinni otrzymywać dokładne, łatwe do zrozumienia i wiarygodne informacje o nabywanych produktach, zawarte na wyraźnych i spójnych etykietach, w tym dotyczące ekologiczności. Opakowania należy zoptymalizować, aby zminimalizować wpływ na środowisko; należy również wspierać zasobooszczędne modele biznesowe, takie jak systemy usługowo-produktowe, w tym leasing produktów. Obowiązujące prawodawstwo dotyczące produktów, na przykład dyrektywa w sprawie ekoprojektu i dyrektywa w sprawie etykiet efektywności energetycznej ([4]) oraz rozporządzenie w sprawie oznakowania ekologicznego ([5]), zostanie poddane przeglądowi w celu poprawy efektywności środowiskowej produktów i oszczędnego gospodarowania zasobami w całym cyklu życia, uwzględniając obowiązujące przepisy poprzez spójniejsze ramy polityki i ramy prawne zrównoważonej produkcji i konsumpcji w Unii ([6]). Ramy te, w połączeniu ze wskaźnikami cyklu życia, powinny dotyczyć fragmentacji i ograniczeń zakresu istniejącego dorobku prawnego w zakresie zrównowa- żonej konsumpcji i produkcji oraz identyfikować i w razie potrzeby wypełniać luki w polityce, zachętach i w prawodawstwie w celu zapewnienia minimalnych wymogów w zakresie efektywności środowiskowej produktów i usług.

36. W związku z tym, że 80 % wszystkich przypadków oddziaływania na środowisko przez produkty w całym cyklu życia pojawia się na etapie opracowywania tych produktów, ramy polityki Unii powinny zapewniać opracowywanie priorytetowych produktów wprowadzanych do obrotu w Unii zgodnie z ekoprojektem w celu optymalizacji efektywnego gospodarowania zasobami oraz materiałami. Powinno to obejmować między innymi trwałość produktu, możliwość naprawy, możliwość ponownego użycia, możliwość recyklingu, materiały wtórne oraz okres trwałości produktu. Produkty powinny pochodzić ze zrównoważonych zasobów i być projektowane w sposób przewidujący ich ponowne użycie i recykling. Wymogi te będą musiały być możliwe do zrealizowania

([1]) COM(2013) 169.

(2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17).

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) (Dz.U. L 342 z 22.12.2009, s. 1).

(4) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz.U. L 285 z 31.10.2009, s. 10) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/EU z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią (Dz.U. L 153 z 18.6.2010, s. 1).

(5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz.U. L 27 z 30.1.2010, s. 1).

(6) Do 2015 r. przewiduje się przegląd dyrektywy w sprawie ekoprojektu, dyrektywy w sprawie etykiet efektywności energetycznej, rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego, wspólnotowego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) oraz prawodawstwa dotyczącego nieuczciwych praktyk handlowych.

i egzekwowalne. Na szczeblu unijnym i krajowym zostaną przyspieszone wysiłki w celu usunięcia barier dla ekoinnowacji ([1]) oraz odblokowania całkowitego potencjału europejskiego ekoprzemysłu, generując tym samym korzyści dla zielonych miejsc pracy i zielonego wzrostu.

37. W celu ustalenia ram działania na rzecz poprawy efektywności gospodarowania zasobami, wykraczających poza kwestię emisji gazów cieplarnianych oraz kwestię energetyczną, zostaną określone cele dotyczące zmniejszenia ogólnego oddziaływania konsumpcji w całym cyklu życia produktu na środowisko, w szczególności w sektorze spożywczym, mieszkaniowym i w sektorze mobilności ([2]). Łącznie sektory te odpowiadają za niemal 80 % przypadków oddziaływania konsumpcji na środowisko. W tym kontekście należy również rozważyć wprowadzenie wskaźników i celów dotyczących śladu gruntowego, wodnego, materiałowego i węglowego oraz ich roli w semestrze europejskim. Z wniosków prac konferencji Rio + 20 wynika konieczność znaczącego ograniczenia strat po okresie zbiorów i innych strat żywnościowych oraz marnotrawstwa żywności w całym łańcuchu produkcji. Komisja powinna przedstawić kompleksową strategię zwalczania problemu niepotrzebnego marnotrawstwa żywności i współpracować z państwami członkowskimi w walce z nadmiernym marnotrawstwem żywności. Pomocne mogą się okazać w tym zakresie środki na rzecz upowszechnienia – w zależności od przypadku – kompostowania i fermentacji beztlenowej odpadów żywnościowych.

38. Poza obowiązkowymi wymogami w zakresie zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do niektórych kategorii produktów ([3]), większość państw członkowskich przyjęła dobrowolne plany działania, a wiele z nich założyło cele do osiągnięcia w odniesieniu do określonych grup produktów. Istnieje jednak znaczne pole działania dla administracji na wszystkich szczeblach w celu dalszej redukcji oddziaływania na środowisko poprzez podejmowane decyzje w zakresie zakupów. Państwa członkowskie i regiony powinny podejmować dalsze kroki zmierzające do osiągnięcia celu, jakim jest spełnienie kryteriów w zakresie zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do przynajmniej 50 % zamówień publicznych. Komisja rozważy zaproponowanie sektorowych przepisów zmierzających do przyjęcia wymogów w zakresie obowiązkowych zielonych zamówień publicznych w odniesieniu do dodatkowych kategorii produktów oraz określenia zakresu okresowego monitorowania postępów państw członkowskich na podstawie odpowiednich danych państw członkowskich, przy uwzględnieniu potrzeby minimalizacji stopnia obciążenia administracyjnego. Należy rozwijać sieci dobrowolnych zielonych nabywców.

39. Istnieje także znaczny potencjał dla poprawy zapobiegania powstawaniu odpadów i gospodarki odpadami w Unii, aby zapewnić lepsze wykorzystanie zasobów, otwarcie nowych rynków, tworzenie nowych miejsc pracy oraz ograniczenie zależności od przywozu surowców, zapewniając jednocześnie mniejsze oddziaływanie na środowisko ([4]). Co roku w Unii produkuje się 2,7 mld ton odpadów, z czego 98 mln ton (4 %) to odpady niebezpieczne. W 2011 r. średnia ilość odpadów komunalnych na mieszkańca wyniosła 503 kg w całej Unii, lecz wielkość ta w poszczególnych państwach członkowskich wahała się od 298 do 718 kg. Średnio jedynie 40 % odpadów stałych przygotowuje się do ponownego użycia lub poddaje się recyklingowi, natomiast w niektórych państwach członkowskich odsetek ten wynosi 70 %, co pokazuje, jak odpady można wykorzystywać jako jedne z kluczowych zasobów Unii. Jednocześnie wiele państw członkowskich przekazuje na składowiska ponad 75 % produkowanych odpadów komunalnych ([5]).

40. Przekształcenie odpadów w zasoby, o co zaapelowano w Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, wymaga pełnego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących odpadów w całej Unii, opartego na surowym przestrzeganiu hierarchii odpadów oraz uwzględniającego różne rodzaje odpadów ([6]). Konieczne jest podjęcie dodatkowych wysiłków zmierzających do ograniczenia produkcji odpadów na mieszkańca i produkcji odpadów w wartościach absolutnych. Aby osiągnąć cele dotyczące efektywnego gospodarowania zasobami, konieczne jest również ograniczenie odzyskiwania energii do materiałów nienadających się do recyklingu ([7]), stopniowe wycofywanie składowania odpadów nadających się do recyklingu lub odzysku ([8]), zapewnienie recyklingu najwyższej jakości, jeśli wykorzystanie materiału pochodzącego z recyklingu nie prowadzi do ogólnych negatywnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzi, oraz tworzenie rynków dla surowców wtórnych. Odpady niebezpieczne będą wymagać zagospodarowania w celu zminimalizowania poważnych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi i środowiska, jak uzgodniono na konferencji Rio + 20. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest znacznie bardziej systematyczne stosowanie w całej Unii instrumentów rynkowych i innych środków nagradzających zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling i ponowne użycie, w tym zwiększonej odpowiedzialności producenta, a ponadto należy wspierać rozwój nietoksycznych cyklów materiałowych. Bariery, na jakie natrafiają działania w zakresie recyklingu na rynku wewnętrznym Unii, powinny zostać usunięte, a istniejące cele w zakresie zapobiegania, ponownego użycia, recyklingu i odzysku oraz odchodzenia od składowania odpadów wymagają przeglądu, tak aby możliwe było przejście w kierunku „obiegowej" gospodarki kierującej się cyklem życia, w której obowiązuje zasada kaskadowego wykorzystania zasobów, a odpady resztkowe są niemal równe zeru.

([1]) COM(2011) 899.

(2) W Unii wytwarza się ok. 89 mln ton odpadów żywnościowych rocznie, czyli 179 kg na osobę (BIO Intelligence Service 2010). Łączne oddziaływanie mieszkalnictwa i infrastruktury stanowi ok. 15–30 % wszystkich presji środowiskowych związanych z konsumpcją w Europie i przyczynia się do rocznej emisji ok. 2,5 tony ekwiwalentu CO_2 na osobę (SEC(2011) 1067).

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie unijnego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych (Dz.U. L 39 z 13.2.2008, s. 1); dyrektywa Parlamentu Europejsiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologiczie czystych ienergooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz.U. L 120 z 15.5.2009, s. 5), oraz dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej.

(4) Na przykład pełne wdrożenie unijnych przepisów dotyczących odpadów pozwoliłoby na oszczędność 72 mld EUR rocznie, zwiększyłoby roczne obroty w sektorze gospodarowania odpadami w Unii i recyclingu o 42 mld EUR oraz umożliwiłoby stworzenie ponad 400 000 miejsc pracy do 2020 r.

(5) Eurostat Stat 13/33 Odpady komunalne 2011.

(6) Dyrektywa 2008/98/WE.

(7) „Recykling" zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 17 dyrektywy 2008/98/WE oznacza „jakikolwiek proces odzysku, w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk;".

(8) „Odzysk" zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 15 dyrektywy 2008/98/WE oznacza „jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce […];".

41. Zagadnienie efektywnego gospodarowania zasobami w sektorze wodnym również będzie traktowane priorytetowo, aby pomóc w zapewnieniu dobrego stanu wód. Mimo iż problem susz i ograniczonych zasobów wodnych dotyczy coraz szerszych obszarów Europy, szacuje się, iż 20–40 % zasobów wodnych Europy nadal się marnuje, na przykład z powodu wycieków w systemie dystrybucji wody lub nieodpowiedniego wykorzystania technologii oszczędności wody. Dostępne systemy modelowania pokazują, że nadal pozostaje szerokie pole do poprawy efektywności korzystania z zasobów wodnych w Unii. Ponadto oczekuje się, że rosnące zapotrzebowanie oraz wpływ zmiany klimatu także znacząco zwiększą presję wywieraną na europejskie zasoby wodne. Wobec powyższego Unia i jej państwa członkowskie powinny podjąć działania zmierzające do zapewnienia obywatelom dostępu do czystej wody oraz zapewnienia, aby pobór wody spełniał limity dostępnych odnawialnych zasobów wody do roku 2020, w celu utrzymania, osiągnięcia lub poprawy dobrego stanu wody zgodnie z ramową dyrektywą wodną, w tym za pomocą poprawy efektywności korzystania z wody dzięki zastosowaniu mechanizmów rynkowych, takich jak regulacja cen wody odzwierciedlająca faktyczną wartość wody, a także innych narzędzi, takich jak edukacja i podnoszenie świadomości ([1]). Sektory najbardziej wodochłonne, takie jak energetyka i rolnictwo, należy zachęcać do nadawania najwyższego priorytetu najbardziej efektywnemu wykorzystywaniu wody. Postęp będzie ułatwiony dzięki przyspieszonej demonstracji i stopniowemu wprowadzaniu innowacyjnych technologii, systemów i modeli biznesowych bazujących na strategicznym planie wdrażania europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody.

42. Długoterminowe i przewidywalne ramy polityk we wszystkich tych obszarach pomogą pobudzać inwestycje i działania konieczne do pełnego rozwoju rynków zielonych technologii i promowania zrównoważonych rozwiązań biznesowych. Wskaźniki oraz cele w zakresie efektywności gospodarowania zasobami poparte solidnym zbiorem danych zapewniłyby decydentom publicznym i prywatnym niezbędne wytyczne w zakresie transformacji gospodarki. Po ich uzgodnieniu na szczeblu Unii te wskaźniki i cele będą stanowić integralną część 7. EAP. Do 2015 r. należy opracować metodologie pomiaru efektywności gospodarowania zasobami wody, gruntu, materiałów i węgla, aby wesprzeć ten proces.

43. Aby zapewnić przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną, 7. EAP zapewnia, aby do roku 2020:

a) Unia spełniła założone na 2020 r. cele klimatyczne i energetyczne oraz prowadziła działania zmierzające do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % do 2050 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r., w ramach globalnych starań na rzecz ograniczenia średniego wzrostu temperatury do mniej niż 2 °C w porównaniu z poziomami przed epoką przemysłową, przy czym porozumienie co do strategii klimatycznej i energetycznej na 2030 r. będzie kluczowym elementem tego procesu;

b) ogólne oddziaływanie na środowisko wszystkich głównych sektorów gospodarki Unii zostało znacznie ograniczone, wzrosła efektywność gospodarowania zasobami oraz wprowadzone zostały metodologie benchmarkingu i pomiaru; wprowadzono zachęty rynkowe i polityczne sprzyjające rozwojowi inwestycji przedsiębiorstw w efektywne gospodarowanie zasobami, a zielony wzrost był pobudzany za pomocą środków sprzyjających innowacyjności;

c) zmiany strukturalne w zakresie produkcji, technologii i innowacji, a także wzorce konsumpcji i stylu życia zmniejszyły ogólne oddziaływanie produkcji i konsumpcji na środowisko, w szczególności w sektorze żywności, mieszkalnictwa i mobilności;

d) odpady były w sposób bezpieczny zagospodarowywane jako zasób i w celu zapobiegania szkodom dla zdrowia i środowiska, produkcja odpadów w wartościach absolutnych i w przeliczeniu na mieszkańca spadała, składowanie dotyczyło tylko odpadów resztkowych (tj. nienadających się do recyklingu ani do odzysku), z uwzględnieniem odroczeń przewidzianych w art. 5 ust. 2 dyrektywy w sprawie składowania odpadów ([2]), a odzyskiwanie energii zostało ograniczone do materiałów nienadających się do recyklingu, z uwzględnieniem art. 4 ust. 2 ramowej dyrektywy w sprawie odpadów ([3]);

e) presja w zakresie korzystania z wody w Unii została wyeliminowana lub znacząco ograniczona.

Wymaga to w szczególności:

(i) pełnego wdrożenia pakietu klimatyczno-energetycznego oraz pilnego uzgodnienia na szczeblu Unii ram polityki w zakresie klimatu i energii na rok 2030, z należytym uwzględnieniem najnowszego sprawozdania oceniającego IPCC, a także orientacyjnych celów pośrednich określonych w Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną oraz postępów w ramach UNFCCC, a także stanu realizacji innych odnośnych procesów;

(ii) rozpowszechnienia stosowania „najlepszych dostępnych praktyk" w kontekście dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz zwiększenia wysiłków w zakresie propagowania stosowania innowacyjnych technologii, procesów i usług;

([1]) COM(2012) 673.
(2) Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1).
(3) Dyrektywa 2008/98/WE.

(iii) nadania impulsu publicznym i prywatnym badaniom i wysiłkom innowacyjnym wymaganym do opracowywania i wprowadzania innowacyjnych technologii, systemów i modeli biznesowych, co przyspieszy przejście na niskoemisyjną, zasobooszczędną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę oraz obniży koszty tej transformacji; dalszego rozwoju podejścia określonego w Planie działania w zakresie ekoinnowacji, wskazania celów stopniowej innowacji oraz zmian systemu, propagowania większego udziału zielonych technologii w Unii oraz zwiększania konkurencyjności europejskiego ekoprzemysłu; ustanowienia wskaźników oraz realistycznych i osiągalnych celów w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami;

(iv) opracowania do 2015 r. metodologii pomiaru i benchmarkingu w odniesieniu do efektywnego gospodarowania zasobami gruntów, węgla, wody i materiałów oraz oceny zasadności wprowadzenia do semestru europejskiego wiodącego wskaźnika i celu;

(v) ustanowienia bardziej spójnych ram politycznych dla zrównoważonej produkcji i konsumpcji, w tym w stosownych przypadkach skonsolidowania istniejących instrumentów w spójne ramy prawne; przeglądu prawodawstwa w zakresie produktów w celu poprawy efektywności środowiskowej produktów i efektywnego gospodarowania zasobami w całym cyklu życia produktów; pobudzenia zapotrzebowania konsumentów na produkty i usługi zrównoważone pod względem środowiskowym dzięki politykom propagującym ich dostępność, przystępność cenową, funkcjonalność i atrakcyjność; opracowania wskaźników oraz ustalenia realistycznych i osiągalnych celów w zakresie ograniczenia ogólnych skutków konsumpcji;

(vi) rozwijania programów szkoleń nakierowanych na zielone miejsca pracy;

(vii) zwiększenia wysiłków na rzecz osiągnięcia istniejących celów i przeglądu podejść dotyczących zielonych zamówień publicznych, w tym ich zakresu, aby zwiększyć ich efektywność; ustanowienia sieci dobrowolnych zielonych nabywców dla przedsiębiorstwach unijnych;

(viii) pełnego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących odpadów; wdrożenie to będzie obejmować zastosowanie hierarchii odpadów zgodnie z przepisami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz skuteczne stosowanie instrumentów rynkowych i innych środków zapewniających, aby: 1) składowanie odpadów było ograniczone do odpadów resztkowych (tj. nienadających się do recyklingu ani do odzysku), z uwzględnieniem odroczeń przewidzianych w art. 5 ust. 2 dyrektywy w sprawie składowania odpadów; 2) odzyskiwanie energii było ograniczone do materiałów nienadających się do recyklingu, z uwzględnieniem art. 4 ust. 2 ramowej dyrektywy w sprawie odpadów; 3) odpady pochodzące z recyklingu wykorzystywane były jako ważny, wiarygodny surowiec w Unii, dzięki opracowaniu nietoksycznych cyklów materiałowych; 4) niebezpieczne odpady były zagospodarowywane w sposób bezpieczny, a ich produkcja była zmniejszona; 5) nielegalny transport odpadów został wyeliminowany przy wsparciu rygorystycznego monitorowania; 6) marnotrawstwo żywności było ograniczone; przeprowadzenia przeglądów obowiązującego prawodawstwa w dziedzinie produktów i odpadów, w tym przeglądu głównych celów stosownych dyrektyw w sprawie odpadów, opartego na Planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, tak aby dokonać przejścia w kierunku gospodarki obiegowej, oraz wyeliminowania istniejących na rynku wewnętrznym barier dla bezpiecznego dla środowiska recyclingu w Unii; wymagane są publiczne kampanie informacyjne, aby zwiększać świadomość i zrozumienie polityki gospodarowania odpadami oraz pobudzać zmianę zachowania;

(ix) poprawy efektywności korzystania z wody poprzez wyznaczenie i monitorowanie celów na poziomie dorzeczy na podstawie wspólnej metodologii dotyczącej celów w zakresie efektywności korzystania z wody, która ma zostać opracowana w procesie wspólnej strategii wdrażania, oraz z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, takich jak regulowanie cen wody, o których mowa w art. 9 ramowej dyrektywy wodnej, oraz, w stosownych przypadkach, innych środków rynkowych; opracowania strategii regulujących wykorzystanie oczyszczonych ścieków.

Cel priorytetowy 3: Ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu

44. Prawodawstwo unijne w zakresie środowiska przyniosło znaczące korzyści dla zdrowia i dobrostanu społeczeństwa. Nadal jednak zanieczyszczenie wód i powietrza oraz chemikalia stanowią dla ogółu społeczeństwa w Unii jedną z głównych przyczyn niepokoju związanego ze środowiskiem ([1]). Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) szacuje, że czynniki stresogenne związane ze środowiskiem odpowiadają za 15–20 % wszystkich zgonów w 53 państwach europejskich ([2]). Według OECD do 2050 r. poziom zanieczyszczenia powietrza w miastach ma stać się główną środowiskową przyczyną umieralności na świecie.

45. Znaczna część ludności Unii nadal jest narażona na zanieczyszczenie powietrza, w tym wewnątrz budynków, na poziomie przekraczającym normy zalecane przez WHO ([3]). Na przykład lokalne opalane węglem instalacje grzewcze oraz silniki i instalacje spalinowe są istotnym źródłem mutagennych i rakotwórczych wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych oraz niebezpiecznych emisji cząstek stałych (PM 10, PM 2,5 i PM 1). Konieczne jest działanie zwłaszcza na obszarach, takich jak miasta, w których na wysoki poziom zanieczyszczeń

([1]) Specjalne badanie Eurobarometru 365 (2011).
([2]) SOER 2010.
([3]) SOER 2010.

narażeni są ludzie, w szczególności grupy społeczne szczególnie wrażliwe, oraz ekosystemy. Aby zapewnić wszystkim obywatelom zdrowe środowisko, środki o wymiarze lokalnym należy uzupełniać odpowiednimi politykami zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

46. Dostęp do wody o zadowalającej jakości nadal jest problemem na wielu obszarach wiejskich w Unii. Natomiast zapewnienie dobrej jakości wody w kąpieliskach w Europie jest korzystne zarówno dla zdrowia ludzkiego, jak i dla unijnego sektora turystyki. Coraz częściej doświadcza się negatywnych skutków powodzi i susz dla zdrowia ludzkiego i działalności gospodarczej, częściowo z powodu zmian w cyklu hydrologicznym i użytkowaniu gruntów.

47. Niewdrożenie istniejącej polityki w pełnym zakresie nie pozwala Unii osiągnąć odpowiednich standardów jakości powietrza i wody. Unia zaktualizuje cele zgodnie z najnowszymi osiągnięciami naukowymi i będzie bardziej aktywnie dążyć do zapewnienia synergii z innymi celami polityk w obszarach takich jak zmiana klimatu, mobilność i transport, różnorodność biologiczna oraz środowisko morskie i lądowe. Na przykład zmniejszenie pewnych zanieczyszczeń powietrza, w tym krótkotrwałych zanieczyszczeń, może w istotny sposób przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu. Dalsze prace w tym kierunku będą opierały się na kompleksowej analizie prawodawstwa Unii dotyczącego jakości powietrza oraz na wdrożeniu Planu działania na rzecz zabezpieczenia wód Europy.

48. Nadal priorytetem pozostaje zwalczanie źródeł zanieczyszczeń, a wdrożenie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych przyczyni się do dalszego ograniczenia emisji z głównych sektorów przemysłu. Osiągnięcie celów określonych w Planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu zwiększy zrównoważony charakter mobilności w Unii, ograniczając tym samym wpływ głównego źródła hałasu i lokalnego zanieczyszczenia powietrza.

49. Dostępne dane na temat długoterminowego średniego narażenia wykazują, że 65 % Europejczyków zamieszkujących duże obszary miejskie jest narażonych na wysoki poziom hałasu ([1]), a ponad 20 % na hałas w porze nocnej, który wiąże się z często występującymi negatywnym skutkami dla zdrowia.

50. Prawodawstwo horyzontalne w zakresie chemikaliów (rozporządzenie REACH ([2]) oraz rozporządzenie w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania ([3])), a także prawodawstwo w zakresie produktów biobójczych ([4]) i środków ochrony roślin ([5]) zapewnia podstawową ochronę zdrowia człowieka i środowiska, zapewnia stabilność i przewidywalność podmiotom gospodarczym oraz propaguje podejmowanie ewoluujących metod badawczych, w których nie wykorzystuje się zwierząt. Nadal jednak pozostaje niepewność dotycząca pełnego oddziaływania połączonego wpływu różnych chemikaliów (mieszanin), nanomateriałów, chemikaliów zakłócających funkcjonowanie układu hormonalnego (zaburzaczy hormonalnych) i chemikaliów znajdujących się w produktach na zdrowie ludzi i środowisko. Badania wskazują, że niektóre chemikalia zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, które mogą wywierać różnorodny negatywny wpływ na zdrowie i środowisko, w tym na rozwój dzieci, potencjalnie nawet w bardzo małych dawkach, oraz że takie skutki uzasadniają rozważenie działań zapobiegawczych.

W związku z tym należy przyspieszyć starania w celu zapewnienia, aby do 2020 r. wszystkie odnośne substancje wzbudzające szczególnie duże obawy, w tym substancje zaburzające funkcjonowanie układu hormonalnego, były umieszczone w wykazie substancji kandydujących w ramach REACH. Istnieje konieczność działania celem zaradzenia tym wyzwaniom, zwłaszcza jeżeli Unia ma osiągnąć cel uzgodniony na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r., potwierdzony na szczycie Rio + 20, a także przyjęty jako cel strategicznego podejścia do międzynarodowego zarządzania chemikaliami, tj. zapewnienia do 2020 r. minimalizacji znaczących negatywnych skutków chemikaliów dla zdrowia ludzkiego i środowiska oraz reagowania na nowe i pojawiające się kwestie i wyzwania w sposób skuteczny, efektywny, spójny i skoordynowany.

Unia będzie dalej opracowywać i wdrażać podejścia mające na celu zaradzenie połączonemu wpływowi chemikaliów oraz kwestiom bezpieczeństwa związanym z zaburzaczami hormonalnymi w całym stosownym prawodawstwie unijnym. W szczególności Unia opracuje zharmonizowane i oparte na zagrożeniach kryteria identyfikacji zaburzaczy hormonalnych. Unia przedstawi też kompleksowe podejście do minimalizacji narażenia na substancje niebezpieczne, w tym chemikalia znajdujące się w produktach. W ramach kompleksowego podejścia obejmującego ocenę ryzyka i zarządzanie nim, informowanie i monitorowanie, zapewni się bezpieczeństwo i zrównoważone gospodarowanie nanomateriałami oraz materiałami o podobnych właściwościach. Istnieją również obawy co do potencjalnego wpływu na środowisko i zdrowie człowieka wywieranego przez materiały, które zawierają cząsteczki o wielkości nieobjętej zakresem definicji nanomateriałów, ale mogą mieć właściwości podobne do nanomateriałów.

(1) „Wysoki poziom hałasu" definiuje się jako poziom hałasu przekraczający 55dB Lden i 50dB Lnight.

(2) Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1).

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. L 353 z 31.12.2008, s. 1).

(4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.U. L 167 z 27.6.2012, s. 1).

(5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U L 309 z 24.11.2009, s. 1).

Obawy takie należy szerzej zbadać podczas planowanego przez Komisję przeglądu definicji nanomateriałów w 2014 r. w świetle doświadczeń oraz rozwoju naukowego i technologicznego. Podejścia te przyczynią się wspólnie do poszerzenia bazy wiedzy chemicznej i zapewnią przewidywalne ramy napędzające proces opracowywania bardziej zrównoważonych rozwiązań.

51. Tymczasem rozwijający się rynek produktów, chemikaliów i materiałów biotechnologicznych może przynieść korzyści takie jak mniejsza emisja gazów cieplarnianych i nowe możliwości rynkowe; należy jednak zatroszczyć się o zapewnienie zrównoważonego charakteru całego cyklu życia tego rodzaju produktów, bez zaostrzania konkurencji w odniesieniu do gruntów lub wody czy zwiększania poziomu emisji.

52. Zmiana klimatu jeszcze bardziej pogorszy problemy dotyczące środowiska, wywołując długotrwałe susze i fale upałów, powodzie, burze, pożary lasów, erozję gleby i wybrzeży, a także nowe i bardziej agresywne rodzaje chorób ludzkich, zwierzęcych i roślinnych. Należy podjąć specjalne działania celem zapewnienia należytego przygotowania Unii do przeciwstawienia się presjom i zmianom wynikającym ze zmiany klimatu oraz wzmocnić odporność środowiskową, gospodarczą i społeczną Unii. Ponieważ skutki zmiany klimatu są i będą w coraz większym stopniu odczuwalne w wielu sektorach, kwestie dostosowania i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi należy w większym stopniu włączyć w polityki unijne.

53. Ponadto środki mające na celu zwiększenie odporności ekologicznej i klimatycznej, takie jak odbudowa ekosystemu i zielona infrastruktura, mogą być bardzo korzystne pod względem społeczno-gospodarczym, w tym w odniesieniu do zdrowia publicznego. Należy odpowiednio gospodarować synergią i potencjalnymi kompromisami między celami klimatycznymi a pozostałymi celami środowiskowymi, takimi jak jakość powietrza. Na przykład przechodzenie na pewne bardziej niskoemisyjne paliwa w odpowiedzi na kwestie klimatyczne lub związane z bezpieczeństwem dostaw mogłoby doprowadzić do znacznego wzrostu ilości cząstek stałych i niebezpiecznych emisji, zwłaszcza przy braku odpowiednich technologii redukcji zanieczyszczeń.

54. W celu ochrony obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem naciskami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu 7. EAP zapewnia, do 2020 r.:

a) znaczącą poprawę jakości powietrza na zewnątrz w Unii, przybliżając ją do poziomów zalecanych przez WHO, przy jednoczesnej poprawie jakości powietrza wewnątrz budynków, w oparciu o stosowne wytyczne WHO;

b) znaczące ograniczenie zagrożenia hałasem w Unii, przybliżając je do poziomów zalecanych przez WHO;

c) korzyści z wysokich standardów w odniesieniu do bezpiecznej wody pitnej i wody w kąpieliskach dla obywateli całej Unii;

d) skuteczne rozwiązanie w całym odnośnym prawodawstwie unijnym problemów wynikających z połączonego wpływu chemikaliów i kwestii bezpieczeństwa związanych z zaburzaczami hormonalnymi oraz ocenę i minimalizację zagrożeń dla środowiska i zdrowia, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci, związanych ze stosowaniem substancji niebezpiecznych, w tym chemikaliów znajdujących się w produktach; identyfikację długoterminowych działań na rzecz osiągnięcia celu, jakim jest nietoksyczne środowisko;

e) brak szkodliwego wpływu stosowania środków ochrony roślin na zdrowie człowieka lub niedopuszczalnego oddziaływania na środowisko; zrównoważone stosowanie tych środków;

f) skuteczne rozwiązanie kwestii bezpieczeństwa związanych z nanomateriałami i materiałami o podobnych właściwościach w ramach spójnego podejścia przyjętego w różnych przepisach;

g) zdecydowany postęp w przystosowaniu się do skutków zmiany klimatu.

Wymaga to w szczególności:

(i) wdrożenia zaktualizowanej polityki unijnej dotyczącej jakości powietrza, zgodnej z najnowszą wiedzą naukową, oraz opracowania i wdrożenia środków zwalczania źródeł zanieczyszczenia powietrza przy uwzględnieniu różnic między źródłami zanieczyszczenia powietrza na zewnątrz i wewnątrz budynków;

(ii) wdrożenia zaktualizowanej polityki unijnej w zakresie hałasu, zgodnej z najnowszą wiedzą naukową, oraz środków zwalczania źródeł hałasu, w tym lepszego projektowania miast;

(iii) zwiększenia wysiłków celem wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy w sprawie wody w kąpieliskach ([1]) oraz dyrektywy w sprawie wody pitnej ([2]), zwłaszcza w odniesieniu do niewielkich dostaw wody pitnej;

(iv) dalszego wdrażania REACH w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska oraz swobodnego przepływu chemikaliów na rynku wewnętrznym, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności i innowacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnych potrzeb MŚP; opracowania do 2018 r. unijnej strategii na rzecz nietoksycznego środowiska, która sprzyja innowacji i rozwojowi substytutów o zrównoważonym charakterze, w tym rozwiązań niechemicznych, w oparciu o przyjęte do 2015 r. środki horyzontalne w celu zapewnienia: 1) bezpieczeństwa produkowanych nanomateriałów i materiałów o podobnych

(1) Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz.U. L 64 z 4.3.2006, s. 37).

(2) Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 330 z 5.12.1998, s. 32).

właściwościach; 2) minimalizacji narażenia na działanie zaburzaczy hormonalnych; 3) odpowiednich podejść regulacyjnych w zakresie połączonego wpływu chemikaliów oraz 4) minimalizacji narażenia na działanie chemikaliów w produktach, w tym między innymi w produktach importowanych, w celu promowania nietoksycznych cyklów materiałowych i ograniczenia narażenia na szkodliwe substancje wewnątrz budynków;

(v) monitorowania wdrażania unijnego prawodawstwa dotyczącego zrównoważonego stosowania produktów biobójczych i środków ochrony roślin oraz, w razie konieczności, jego przeglądu w celu dostosowania go do stanu najnowszej wiedzy naukowej;

(vi) uzgodnienia i wdrożenia strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, w tym włączenia kwestii przystosowania się do zmiany klimatu w kluczowe inicjatywy polityczne i sektory Unii.

SPRZYJAJĄCE RAMY PRAWNE

55. Osiągnięcie wyżej wspomnianych priorytetowych celów tematycznych wymaga sprzyjających temu ram prawnych, stanowiących wsparcie dla skutecznego działania. Przyjęte zostaną środki celem udoskonalenia czterech kluczowych filarów tych ram: poprawy sposobu wdrażania unijnych przepisów w zakresie środowiska we wszystkich dziedzinach; zwiększenie wiedzy naukowej i bazy dowodowej polityki w zakresie środowiska; zabezpieczenia inwestycji i stworzenia właściwych zachęt dla ochrony środowiska i wreszcie lepszego uwzględnienia kwestii dotyczących środowiska i spójności polityki zarówno w ramach polityki w zakresie środowiska, jak i pomiędzy polityką w zakresie środowiska i innymi politykami. Wspomniane środki horyzontalne przyniosą korzyści dla unijnej polityki w zakresie środowiska wykraczające poza zakres tematyczny i czasowy 7. EAP.

Cel priorytetowy 4: Maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa

56. Oprócz znaczących korzyści dla zdrowia i środowiska, korzyści z zapewnienia rzeczywistego wdrożenia prawodawstwa Unii w zakresie środowiska są trojakie: stworzenie równych warunków działania dla podmiotów gospodarczych działających na rynku wewnętrznym, stymulacja innowacji i wspieranie przewagi firm europejskich wynikającej z pionierskiej roli w wielu sektorach. Koszty związane z niepowodzeniem we wdrażaniu prawodawstwa są z kolei wysokie – szacowane na około 50 mld EUR rocznie, włączając w to koszty związane z przypadkami uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ([1]). Tylko w 2009 r. miało miejsce 451 przypadków uchybień związanych z prawodawstwem Unii w zakresie środowiska, a w 2011 r. zgłoszono kolejnych 299 przypadków i wszczęto 114 nowych postępowań ([2]), co sprawia, że dorobek prawny w dziedzinie środowiska jest dziedziną prawa Unii, z którą wiąże się najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja otrzymuje również bezpośrednio od obywateli Unii liczne skargi, z których wiele mogłoby być lepiej rozpatrzonych na szczeblu państw członkowskich lub lokalnym.

57. Poprawa w kwestii wdrażania dorobku prawnego Unii w zakresie środowiska na szczeblu państw członkowskich będzie zatem miała w nadchodzących latach najwyższy priorytet. Pomiędzy państwami członkowskimi i w samych państwach członkowskich występują znaczące różnice we wdrażaniu. Konieczne jest wyposażenie podmiotów zaangażowanych we wdrażanie prawodawstwa w zakresie środowiska na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym w wiedzę, narzędzia i możliwości, aby mogły one usprawnić uzyskiwanie korzyści z tego prawodawstwa oraz udoskonalić zarządzanie procesem egzekwowania.

58. Duża liczba naruszeń, skarg i petycji w dziedzinie środowiska świadczy o zapotrzebowaniu na skuteczne, nadające się do wykorzystania mechanizmy kontroli na szczeblu krajowym w celu pomocy w identyfikacji i rozwiązywaniu problemów z wdrażaniem, a także na środki zapobiegania tym problemom, zanim się pojawią, takie jak kontakty między odpowiednimi organami administracji odpowiedzialnymi za wdrażaniem a ekspertami na etapie opracowywania polityki. W związku z tym starania w okresie do 2020 r. będą ukierunkowane na realizację usprawnień w czterech kluczowych obszarach.

59. Po pierwsze, usprawniony zostanie sposób gromadzenia i rozpowszechniania wiedzy w zakresie wdrażania, aby pomóc ogółowi społeczeństwa i specjalistom w dziedzinie środowiska zrozumieć w pełni cel prawodawstwa Unii w zakresie środowiska oraz płynące z niego korzyści, a także to, jak administracje krajowe i lokalne wprowadzają w życie unijne zobowiązania ([3]). Do tego celu mogłoby się przyczynić odpowiednie wykorzystanie dostępnych narzędzi internetowych. Pomoc będzie ukierunkowana na problemy z wdrażaniem właściwe dla poszczególnych państw członkowskich, podobnie jak w przypadku podejścia indywidualnego stosowanego w procesie w ramach europejskiego semestru. Przykładowo sporządzone zostaną porozumienia partnerskie w sprawie wdrażania przepisów obejmujące Komisję i poszczególne państwa członkowskie, dotyczące kwestii takich jak znajdowanie wsparcia finansowego dla wdrażania i lepsze systemy informacyjne służące śledzeniu postępów. Aby zmaksymalizować skuteczność tego podejścia, państwa członkowskie powinny – stosownie do przypadku i zgodnie z ich organizacją administracyjną – zachęcać do udziału władze lokalne i regionalne. Wprowadzona przez Komitet Regionów i Komisję platforma techniczna na rzecz współpracy w dziedzinie środowiska ułatwi dialog i grupowanie informacji w celu lepszego wdrażania prawodawstwa na szczeblu lokalnym.

(1) „The costs of not implementing the environmental acquis" („Koszty niewdrożenia dorobku prawnego w zakresie środowiska") (COWI, 2011).
(2) 29. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za 2011 r.) (COM(2012) 714).
([3]) COM(2012) 95.

60. Po drugie, Unia rozszerzy wymagania dotyczące kontroli i nadzoru na większą liczbę dziedzin prawa Unii w zakresie środowiska oraz w dalszym stopniu rozwinie potencjał wsparcia kontroli na szczeblu Unii, opierając się na istniejących strukturach, między innymi aby reagować na wnioski państw członkowskich o pomoc, zająć się sytuacjami, w których jest rzeczywisty powód do niepokoju, oraz ułatwić współpracę w całej Unii. Należy zachęcać do wzmocnionej wzajemnej oceny i wymiany najlepszych praktyk oraz do porozumień w sprawie wspólnych kontroli przeprowadzanych w państwach członkowskich na ich wniosek.

61. Po trzecie, w razie konieczności usprawniony zostanie sposób rozpatrywania skarg dotyczących wdrażania prawa Unii w zakresie środowiska i stosowania środków zaradczych.

62. Po czwarte, obywatele Unii uzyskają skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska oraz skuteczną ochroną prawną, zgodnie z konwencją z Aarhus i postępami będącymi skutkiem wejścia w życie Traktatu z Lizbony oraz niedawnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Promowane będzie również rozstrzyganie sporów na drodze pozasądowej jako alternatywa dla postępowania sądowego.

63. Ogólne standardy zarządzania w dziedzinie środowiska w całej Unii zostaną ponadto poprawione poprzez zacieśnienie współpracy na szczeblu Unii oraz na szczeblu międzynarodowym pomiędzy specjalistami zajmującymi się ochroną środowiska, w tym prawnikami rządowymi, prokuratorami, rzecznikami praw obywatelskich, sędziami i inspektorami, na przykład w ramach Europejskiej Sieci Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL), oraz zachęcanie tych specjalistów do dzielenia się dobrymi praktykami.

64. Obok pomocy państwom członkowskim w poprawieniu zgodności z prawem unijnym ([1]), Komisja będzie kontynuować swoje prace w związku z zapewnieniem, aby prawodawstwo odzwierciedlało najnowsze osiągnięcia naukowe, uwzględniało doświadczenia na szczeblu państw członkowskich w zakresie realizacji zobowiązań unijnych, a także było spójne i odpowiednie do celu. Co do zasady, zobowiązania prawne o wystarczającej jasności i precyzji – w przypadku gdy zharmonizowane stosowanie we wszystkich państwach członkowskich uzna się za najskuteczniejszy sposób osiągnięcia celów Unii – będą zapisywane w rozporządzeniach, które mają bezpośrednie i mierzalne skutki oraz prowadzą do mniejszych niespójności przy wdrażaniu. Komisja w większym stopniu będzie wykorzystywać tablice wyników i inne środki służące do publicznego śledzenia postępów państw członkowskich we wdrażaniu poszczególnych elementów prawodawstwa.

65. Aby zmaksymalizować korzyści płynące z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska dzięki lepszemu wdrażaniu, 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) społeczeństwo miało dostęp do jasnych informacji na temat wdrażania prawa Unii w zakresie środowiska zgodnie z konwencją z Aarhus;

b) wzrosła zgodność ze szczególnymi przepisami w zakresie środowiska;

c) prawo Unii w zakresie środowiska było egzekwowane na wszystkich szczeblach administracji oraz zapewnione zostały równe warunki działania na rynku wewnętrznym;

d) zaufanie obywateli do prawa Unii w zakresie środowiska i jego egzekwowania zostały umocnione;

e) łatwiejsze było przestrzeganie zasady skutecznej ochrony prawnej dla obywateli i organizacji obywatelskich.

Wymaga to w szczególności:

(i) zapewnienia, aby systemy na szczeblu krajowym aktywnie rozpowszechniały informacje na temat tego, jak wdrażane jest prawodawstwo Unii w dziedzinie środowiska, oraz aby informacje te uzupełniał przegląd wyników poszczególnych państw członkowskich na szczeblu unijnym;

(ii) nawiązania dobrowolnych porozumień partnerskich w sprawie wdrażania przepisów między państwami członkowskimi a Komisją, w stosownych przypadkach z udziałem szczebla lokalnego i regionalnego;

(iii) rozszerzenia wiążących kryteriów dla skutecznej kontroli i nadzoru ze strony państw członkowskich na szerszy zakres dziedzin prawa Unii w zakresie środowiska oraz dalszego rozwoju potencjału wsparcia kontroli na szczeblu Unii, w oparciu o istniejące struktury, przy wsparciu sieci specjalistów takich jak IMPEL oraz dzięki wzmocnieniu wzajemnych ocen i wymiany najlepszych praktyk, tak aby zwiększyć efektywność i skuteczność kontroli;

(iv) zapewnienia spójnych i skutecznych krajowych mechanizmów rozpatrywania skarg w kwestii wdrażania prawa Unii w zakresie środowiska;

([1]) COM(2008) 773.

(v) zapewnienia, aby krajowe przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości odzwierciedlały orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; wspierania pozasądowej i skutecznej drogi rozstrzygania sporów jako środka znajdowania skutecznych rozwiązań dla sporów w dziedzinie środowiska.

Cel priorytetowy 5: Doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska

66. Unijna polityka w zakresie środowiska oparta jest na monitorowaniu środowiska, danych, wskaźnikach i ocenach związanych z wdrażaniem prawodawstwa Unii, jak również na formalnych badaniach naukowych oraz inicjatywach obywatelskich w dziedzinie nauki. Dokonał się znaczący postęp w dziedzinie wzmacniania tej bazy wiedzy, podnoszenia świadomości i zwiększania zaufania decydentów i społeczeństwa do dowodów, na których opiera się polityka, w tym polityk, do których zastosowano zasadę ostrożności. Ułatwiło to lepsze zrozumienie skomplikowanych problemów w zakresie środowiska i wyzwań społecznych.

67. Należy podjąć kroki na szczeblu unijnym i międzynarodowym w celu dalszego wzmocnienia i udoskonalenia działań na rzecz środowiska na styku nauki i polityki oraz zaangażowania obywateli, na przykład poprzez wyznaczanie głównych doradców naukowych, jak to już uczyniła Komisja i niektóre państwa członkowskie, lub poprzez lepsze wykorzystanie instytucji lub organów wyspecjalizowanych w dostosowywaniu wiedzy naukowej do polityki publicznej, takich jak krajowe agencje środowiska i Europejska Agencja Środowiska, a także Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET).

68. Jednak tempo bieżących postępów i niepewność co do prawdopodobnych tendencji w przyszłości wymaga dalszych kroków w celu utrzymania i wzmocnienia tej bazy wiedzy i bazy dowodowej, aby zapewnić dalsze opieranie się polityki unijnej na dogłębnym zrozumieniu stanu środowiska, możliwości reagowania i ich konsekwencji.

69. W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiła poprawa w sposobie gromadzenia i wykorzystywania informacji i statystyk w dziedzinie środowiska, na szczeblu Unii oraz na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także w skali globalnej. Jednak gromadzenie i jakość danych bywają zmienne, a mnogość źródeł może utrudnić dostęp do danych. Potrzebne są zatem ciągłe inwestycje w celu zapewnienia, aby wiarygodne, porównywalne i kontrolowane pod względem jakości dane i wskaźniki były dostępne dla osób zaangażowanych w definiowanie i wdrażanie polityki. Należy zaprojektować systemy informacji w dziedzinie środowiska tak, aby umożliwić łatwe włączanie do nich nowych informacji na pojawiające się tematy. Należy dalej rozwijać ogólnounijną wymianę danych elektronicznych, która będzie wystarczająco elastyczna, aby obejmować nowe dziedziny.

70. Dalsze wdrażanie zasady wspólnego systemu informacji o środowisku ([1]) „raz wyprodukować, często wykorzystywać" oraz wspólnych podejść i standardów pozyskiwania i zestawiania spójnej informacji przestrzennej w ramach systemów INSPIRE ([2]) i Copernicus ([3]), a także innych europejskich systemów informacji środowiskowej (takich jak europejski system informacji o różnorodności biologicznej (BISE) i system informacji wodnej (WISE)), pomoże w uniknięciu dublowania wysiłków i w wyeliminowaniu wszelkiego zbędnego obciążenia administracyjnego dla organów publicznych, podobnie jak starania na rzecz włączenia zobowiązań w zakresie sprawozdawczości do różnych odnośnych aktów prawnych. Należy również poczynić postępy w zakresie dostępności i harmonizacji danych statystycznych, w tym dotyczących odpadów. Państwa członkowskie powinny zadbać o większą dostępność dla społeczeństwa informacji zebranych w celu oceny wpływu planów, programów i projektów na środowisko (na przykład poprzez oceny oddziaływania na środowisko lub strategiczne oceny oddziaływania).

71. Nadal istnieją znaczące luki w wiedzy, a niektóre z nich są istotne dla celów priorytetowych 7. EAP. Zasadnicze znaczenie mają zatem inwestycje w dalsze gromadzenie danych i badania w celu wypełnienia tych luk, aby zapewnić organom publicznym i przedsiębiorstwom solidną podstawę do podejmowania decyzji w pełni odzwierciedlających korzyści i koszty społeczne, gospodarcze i środowiskowe. Na szczególną uwagę zasługuje pięć obszarów, w których istnieją luki:

1) luki w danych i wiedzy – potrzebne są zaawansowane badania w celu wypełnienia tych luk oraz odpowiednie narzędzia do modelowania, aby lepiej zrozumieć skomplikowane kwestie dotyczące zmian w środowisku, takie jak skutki zmiany klimatu i katastrof naturalnych, następstwa utraty gatunków dla usług ekosystemowych, wartości progowe dla środowiska oraz ekologiczne punkty krytyczne. Podczas gdy dostępne dowody w pełni uzasadniają działania zapobiegawcze w tych dziedzinach, dalsze badania poziomów krytycznych dla planety, zagrożeń systemowych i zdolności naszego społeczeństwa do poradzenia sobie z nimi będą sprzyjać opracowaniu najbardziej odpowiednich reakcji. Powinny one obejmować inwestycje w wypełnianie luk w danych i wiedzy, mapowanie i ocenę usług ekosystemowych, zrozumienie roli różnorodności biologicznej w podtrzymywaniu takich usług oraz sposobu, w jaki różnorodność biologiczna ulega dostosowaniu do zmiany klimatu i w jaki utrata tej różnorodności wpływa na zdrowie ludzi;

([1]) COM(2008) 46.

([2]) Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1).

([3]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 911/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i początkowej fazy jego realizacji (lata 2011–2013)(Dz.U. L 276 z 20.10.2010, s. 1) oraz COM(2013) 312 dotyczący wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) nr911/2010.

2) przejście na zieloną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu wymaga należytego uwzględnienia wzajemnych powiązań między czynnikami społeczno-ekonomicznymi i środowiskowymi. Poprawa zrozumienia przez nas wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji, metody dokładniejszego uwzględniania kosztów i zalet działania oraz kosztów jego zaniechania, sposobu, w jaki zmiany w zachowaniu jednostek i społeczeństwa przynoszą efekty dla środowiska, oraz wpływu światowych megatrendów na środowisko w Europie może pomóc w lepszym ukierunkowaniu inicjatyw politycznych na poprawę efektywnego gospodarowania zasobami i zmniejszenia presji na środowisko;

3) nadal niepewne są kwestie dotyczące wpływu substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego, połączonego wpływu chemikaliów, niektórych chemikaliów w produktach i niektórych nanomateriałów na zdrowie ludzi i środowisko. Wypełnienie pozostałych luk w wiedzy może przyspieszyć podejmowanie decyzji i umożliwić dalszy rozwój dorobku prawnego w zakresie chemikaliów w celu lepszego ukierunkowania działań na obszary budzące obawy, pomagając również w stymulowaniu bardziej zrównoważonego podejścia do wykorzystania tych substancji. Należy rozważyć utworzenie ogólnounijnej bazy danych w celu zwiększenia przejrzystości nanomateriałów i nadzoru regulacyjnego nad nimi. Lepsze zrozumienie czynników środowiskowych i poziomów narażenia mających wpływ na zdrowie ludzi i środowisko umożliwiłoby podjęcie strategicznych działań zapobiegawczych. Ukierunkowany biomonitoring człowieka, uzasadniony konkretnymi obawami, może dać władzom bardziej kompleksowy ogląd faktycznego narażenia ludności, w szczególności jej szczególnie wrażliwych grup takich jak dzieci, na zanieczyszczenia i może dostarczyć lepszych dowodów w celu ukierunkowania odpowiednich reakcji;

4) aby opracować kompleksowe podejście do minimalizacji narażenia na substancje niebezpieczne, w szczególności w odniesieniu do grup szczególnie wrażliwych, w tym dzieci i kobiet w ciąży, zostanie ustanowiona baza wiedzy dotyczącej narażenia na działanie czynników chemicznych oraz toksyczności. Wraz z opracowaniem wytycznych dotyczących metod badań i metod oceny zagrożeń przyspieszy to skuteczny i odpowiedni proces decyzyjny, sprzyjający innowacjom i rozwojowi substytutów o zrównoważonym charakterze, w tym rozwiązań niechemicznych;

5) zapewnienie, aby wszystkie sektory przyczyniały się do wysiłków w kierunku zwalczania zmiany klimatu wymaga pełnego przeglądu pomiarów i monitorowania gazów cieplarnianych oraz gromadzenia danych ich dotyczących, które to dane są obecnie niekompletne w kluczowych sektorach.

Program „Horyzont 2020" zapewni możliwość ukierunkowania wysiłków badawczych i uruchomienia potencjału innowacyjnego w Europie poprzez łączenie zasobów i wiedzy z różnych dziedzin i dyscyplin w Unii i na poziomie międzynarodowym.

72. Nowe i pojawiające się problemy wynikające z szybkiego rozwoju technologicznego, które wyprzedzają politykę, takie jak nanomateriały i materiały o podobnych właściwościach, niekonwencjonalne źródła energii, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla i fale elektromagnetyczne, stanowią wyzwania dla zarządzania ryzykiem i mogą doprowadzić do konfliktu interesów, potrzeb i oczekiwań. To z kolei może spowodować zwiększony niepokój w społeczeństwie i potencjalną wrogość w stosunku do nowych technologii. Potrzebne jest zatem zapewnienie szerszej, otwartej debaty społecznej na temat zagrożeń środowiskowych i możliwych ustępstw, jakie jesteśmy skłonni zaakceptować w świetle czasem niekompletnych i niepewnych informacji dotyczących pojawiających się zagrożeń oraz sposobu radzenia sobie z nimi. Systematyczne podejście do zarządzania ryzykiem w zakresie środowiska poprawi zdolność Unii do identyfikacji postępów technologicznych i reakcji na nie w odpowiednim czasie, przy jednoczesnym uspokajaniu społeczeństwa.

73. Aby udoskonalić bazę wiedzy i bazę dowodową unijnej polityki w zakresie środowiska, 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) decydenci i zainteresowane strony dysponowali szerszymi informacjami stanowiącymi podstawę opracowywania i wdrażania polityk w dziedzinie środowiska i klimatu, w tym zrozumienia wpływu działalności człowieka na środowisko oraz mierzenia kosztów i zalet działania oraz kosztów jego zaniechania;

b) zrozumienie i zdolność oceny pojawiających się zagrożeń dla środowiska i klimatu oraz zarządzania nimi znacznie się poprawiły;

c) wzmocniona została działalność na rzecz środowiska na styku nauki i polityki, w tym dostępność danych dla obywateli i wkład obywateli w dziedzinie nauki;

d) umocniony został wpływ Unii i jej państw członkowskich na międzynarodowych forach naukowo-politycznych, aby udoskonalić bazę wiedzy międzynarodowej polityki w zakresie środowiska.

Wymaga to w szczególności:

(i) koordynacji, wymiany i propagowania wysiłków badawczych na szczeblu Unii i państw członkowskich w kierunku wypełnienia kluczowych luk w wiedzy w zakresie środowiska, w tym zagrożeń związanych z przekroczeniem punktów krytycznych dla środowiska oraz poziomów krytycznych dla planety;

(ii) przyjęcia systematycznego i zintegrowanego podejścia do zarządzania ryzykiem, zwłaszcza w odniesieniu do oceny nowych i powstających dziedzin polityki i powiązanych zagrożeń, a także zarządzania nimi, oraz do adekwatności i spójności reakcji regulacyjnych; mogłoby to pomóc w stymulowaniu dalszych badań nad zagrożeniami związanymi z nowymi produktami, procesami i technologiami;

(iii) uproszczenia, usprawnienia i unowocześnienia metod gromadzenia danych dotyczących środowiska i zmiany klimatu, zarządzania tymi danymi, dzielenia się nimi i ich ponownego użycia, włącznie z opracowaniem i wdrożeniem wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS);

(iv) opracowania kompleksowej bazy wiedzy dotyczącej narażenia na działanie czynników chemicznych oraz toksyczności, która w miarę możliwości opiera się na danych uzyskanych bez testów na zwierzętach; kontynuowania skoordynowanego podejścia Unii do biomonitoringu człowieka i środowiska, w tym w stosownych przypadkach standaryzacji protokołów badań i kryteriów oceny;

(v) intensyfikacji współpracy na szczeblu międzynarodowym, unijnym i państw członkowskich w zakresie działalności na rzecz środowiska na styku nauki i polityki.

Cel priorytetowy 6: Zapewnienie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych

74. Starania w kierunku osiągnięcia celów wymienionych w 7. EAP będą wymagały odpowiednich inwestycji ze źródeł publicznych i prywatnych. Jednocześnie, podczas gdy wiele państw zmaga się z kryzysem gospodarczym i finansowym, konieczność dokonania reform gospodarczych i redukcji długu publicznego daje nową szansę szybkiego przejścia na bardziej zasobooszczędną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną.

75. Przyciąganie inwestycji w niektórych obszarach jest obecnie trudne w szczególności z powodu braku lub zniekształcenia sygnałów cenowych na skutek nieuwzględnienia w odpowiedni sposób kosztów dla środowiska lub na skutek dotowania działalności szkodliwej dla środowiska ze środków publicznych.

76. Unia i państwa członkowskie będą musiały stworzyć odpowiednie warunki, aby zapewnić adekwatne podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych, w tym poprzez zapewnienie wysyłania do sektora prywatnego odpowiednich sygnałów rynkowych, przy należytym uwzględnieniu wszelkich niekorzystnych skutków społecznych. Będzie to obejmować bardziej systematyczne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci", zwłaszcza poprzez wycofywanie szkodliwych dla środowiska dotacji na szczeblu Unii i państw członkowskich, pod kierunkiem Komisji, z zastosowaniem podejścia opartego na działaniu, między innymi poprzez europejski semestr, oraz przy rozważeniu środków fiskalnych wspierających zrównoważone wykorzystanie zasobów, takich jak przesuwanie opodatkowania z pracy na zanieczyszczenie. W miarę rosnących niedoborów zasobów naturalnych renta ekonomiczna i zyski związane z ich posiadaniem lub wyłącznym użytkowaniem mogą wzrosnąć. Interwencje publiczne mające na celu zapewnienie, aby te renty ekonomiczne nie były nadmierne oraz aby uwzględniane były efekty zewnętrzne, będą prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania tych zasobów i przyczynią się do uniknięcia zakłóceń rynkowych, a także przyniosą dochody publiczne. Priorytety w zakresie środowiska i klimatu będą realizowane w ramach europejskiego semestru, w tym poprzez wiodące wskaźniki, w przypadku gdy te priorytety odnoszą się do perspektyw zrównoważonego wzrostu gospodarczego poszczególnych państw członkowskich, do których skierowane są indywidualne dla danego państwa zalecenia. Należy szerzej wykorzystywać na szczeblu unijnym i krajowym inne instrumenty rynkowe, takie jak płatności za usługi ekosystemowe, aby stworzyć zachęty dla zaangażowania sektora prywatnego i zrównoważonego zarządzania kapitałem naturalnym.

77. Sektor prywatny, w szczególności MŚP, należy również zachęcać do korzystania z możliwości oferowanych przez nowe unijne ramy finansowe w celu zwiększenia jego zaangażowania w osiąganie celów w zakresie środowiska i klimatu, w szczególności w związku z działaniami ekoinnowacyjnymi i przyjmowaniem nowych technologii. Inicjatywy publiczno-prywatne na rzecz ekoinnowacji należy wspierać w ramach europejskiego partnerstwa innowacyjnego, takiego jak partnerstwo innowacyjne w zakresie wody ([1]). Poprzez nowe ramy dla innowacyjnych instrumentów finansowania ([2]) dostęp do inwestycji pieniężnych w dziedzinie środowiska – w szczególności różnorodności biologicznej i zmiany klimatu – dla sektora prywatnego powinien być łatwiejszy. Europejskie przedsiębiorstwa należy ponadto zachęcać do ujawniania informacji dotyczących środowiska jako części sprawozdań finansowych wykraczającej poza zakres wymagany przez istniejące prawodawstwo Unii ([3]).

78. Komisja w propozycji wieloletnich unijnych ram finansowych na lata 2014–2020 udoskonaliła włączenie celów w zakresie środowiska i klimatu we wszystkie instrumenty finansowania w Unii, w celu umożliwienia państwom członkowskim osiągnięcia związanych z tym celów. Zaproponowała również zwiększenie wydatków związanych z klimatem do co najmniej 20 % całego budżetu. W kluczowych obszarach polityki, takich jak rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich i polityka spójności, należy zwiększać zachęty do dostarczania korzystnych dla środowiska towarów i usług publicznych oraz powiązać finansowanie z warunkami *ex ante* związanymi ze środowiskiem, w tym środkami wspierającymi. Powinno to zapewnić skuteczniejsze wydatkowanie funduszy zgodnie z celami w zakresie środowiska i klimatu. Propozycje te zakładają dopasowanie do polityk Unii spójnych zasobów finansowych na ich wdrażanie oraz dodatkowe fundusze na środowisko i przeciwdziałanie zmianie klimatu, tak aby skutecznie uzyskiwać namacalne i spójne korzyści w terenie.

79. Oprócz takiego włączania do głównego nurtu, program LIFE ([4]) umożliwi łączenie i lepsze dopasowanie funduszy do priorytetów politycznych w sposób bardziej strategiczny i opłacalny w celu wsparcia działań związanych ze środowiskiem i klimatem, poprzez rozwijanie szeregu projektów, w tym „projektów zintegrowanych".

([1]) COM(2012) 216.
([2]) COM(2011) 662.
([3]) COM(2011) 681.
(4) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejsiego i Rady ustanawiającego Program działań na rzecz środowiska i klimatu (COM(2011) 847, 2011/0428(COD)).

80. Zwiększony kapitał przekazany Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) w ramach Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z 2012 r. stanowi dodatkowe źródło inwestycji ([1]), które należy wydatkować zgodnie z celami Unii w zakresie środowiska i klimatu.

81. Doświadczenia z okresu programowania 2007–2013 pokazały, że mimo dostępności znaczących funduszy na środowisko, ich wykorzystanie na wszystkich szczeblach we wczesnych latach było bardzo nierówne, co mogło mieć niekorzystny wpływ na osiągnięcie ustalonych celów. Aby uniknąć powtórzenia tej sytuacji, państwa członkowskie powinny włączyć cele w zakresie środowiska i klimatu w swoje strategie finansowania i programy dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rozwoju obszarów wiejskich i polityki morskiej, a także traktować priorytetowo wczesne wykorzystanie funduszy na ochronę środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz zwiększyć zdolności organów wykonawczych w zakresie opłacalnych i zrównoważonych inwestycji, aby zapewnić niezbędne i odpowiednie wsparcie finansowe dla inwestycji w tych obszarach.

82. Ponadto monitorowanie wydatków dotyczących działań na rzecz różnorodności biologicznej i klimatu było utrudnione. Aby ocenić postępy w realizacji tych celów, należy stworzyć system monitorowania i sprawozdawczości na szczeblu Unii i państw członkowskich. Stworzenie takiego systemu jest ważne dla ogólnych wysiłków Unii związanych z wielostronnymi porozumieniami w sprawie zmiany klimatu i różnorodności biologicznej. W tym kontekście Unia będzie przyczyniać się do realizacji międzyrządowych procesów uruchomionych w ramach Rio + 20, mających na celu ocenę potrzeb finansowych i zaproponowanie wariantów efektywnej strategii finansowania zrównoważonego rozwoju.

83. Należy kontynuować prace nad wskaźnikami służącymi do monitorowania postępów gospodarczych, stanowiącymi uzupełnienie wskaźnika produktu krajowego brutto (PKB) i wykraczającymi poza jego zakres. Zapewnienie przejrzystych, zrównoważonych inwestycji zależy od właściwej wyceny towarów związanych z przemysłem ekologicznym. Konieczne będą dalsze wysiłki w kierunku zmierzenia wartości ekosystemów i kosztów ich degradacji oraz odpowiednie zachęty, aby można było podejmować świadome decyzje polityczne i inwestycyjne. Należy zintensyfikować działania mające na celu opracowanie systemu rachunków środowiska, w tym rachunków fizycznych i pieniężnych kapitału naturalnego i usług ekosystemowych. Jest to zgodne z wynikami Rio + 20, według których istnieje potrzeba szerzej zakrojonych działań w dziedzinie mierzenia dobrostanu i zrównoważonego charakteru jako uzupełnienia dla PKB.

84. W celu zapewnienia inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) cele polityki w zakresie środowiska i klimatu były osiągane w sposób efektywny kosztowo i wspierane poprzez adekwatne finansowanie;

b) zwiększone zostało finansowanie wydatków dotyczących działań związanych ze środowiskiem i klimatem przez sektor publiczny i prywatny;

c) wartość kapitału naturalnego i usług ekosystemowych, a także koszty ich degradacji zostały odpowiednio ocenione i uwzględnione w kształtowaniu polityki i inwestycjach.

Wymaga to w szczególności:

(i) niezwłocznego wycofania szkodliwych dla środowiska dotacji na szczeblu Unii i państw członkowskich oraz przedstawienia sprawozdania z postępów poczynionych dzięki krajowym programom reform; zwiększenia wykorzystania instrumentów rynkowych, takich jak polityka podatkowa państw członkowskich, kształtowanie cen i opłat, a także rozwijania rynków na towary i usługi związane z przemysłem ekologicznym, przy należytym uwzględnieniu wszelkich niepożądanych skutków społecznych, z zastosowaniem podejścia opartego na działaniu, przy wsparciu i nadzorze Komisji, między innymi poprzez europejski semestr;

(ii) ułatwiania rozwoju i dostępu do innowacyjnych instrumentów finansowych i finansowania ekoinnowacji;

(iii) odpowiedniego odzwierciedlenia priorytetów związanych ze środowiskiem i klimatem w polityce i strategiach finansowania mających na celu wsparcie dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej;

(iv) podjęcia działań zapewniających pełne i skuteczne wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych na działania w zakresie środowiska, w tym poprzez znaczącą poprawę ich wczesnego wykorzystania w unijnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 oraz przeznaczenie 20 % budżetu na łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej poprzez włączanie działań na rzecz klimatu do głównego nurtu, powiązanie tych funduszy z jasno określonymi poziomami odniesienia, ustaleniem celów, ich monitorowaniem i sprawozdawczością ich dotyczącą;

(v) budowy i wdrożenia do 2014 r. systemu sprawozdawczości i monitorowania wydatków związanych ze środowiskiem w budżecie Unii, w szczególności wydatków na działania w zakresie zmiany klimatu i różnorodności biologicznej;

(vi) włączenia kwestii środowiska i klimatu do procesu w ramach europejskiego semestru tam, gdzie jest to istotne dla perspektyw zrównoważonego wzrostu gospodarczego poszczególnych państw członkowskich i odpowiednie dla indywidualnych zaleceń dla tych państw;

([1]) Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 29 czerwca 2012 r. (EUCO 76/12).

(vii) opracowania i stosowania alternatywnych wskaźników uzupełniających i wykraczających poza zakres PKB w celu monitorowania zrównoważenia naszych postępów oraz kontynuacji prac nad integracją wskaźników gospodarczych ze wskaźnikami środowiskowymi i społecznymi, w tym poprzez rozliczanie kapitału naturalnego;

(viii) dalszego rozwoju systemu płatności za usługi ekosystemowe i zachęcania do nich;

(ix) ustanowienia zachęt i metodologii pobudzających przedsiębiorstwa do mierzenia kosztów ich działalności dla środowiska i zysków z korzystania z usług środowiskowych oraz do ujawniania informacji środowiskowych w ramach corocznej sprawozdawczości; zachęcania przedsiębiorstw do postępowania z należytą starannością, w tym poprzez ich łańcuch dostaw.

Cel priorytetowy 7: Lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki

85. Choć uwzględnianie problematyki środowiska w innych politykach i działaniach Unii jest jednym z wymogów Traktatu od 1997 r., ogólny stan środowiska w Europie pokazuje, że choć w niektórych dziedzinach dotychczasowy postęp w tej kwestii jest godny pochwały, nie był on jednak dostatecznie zaawansowany, aby odwrócić wszystkie negatywne trendy. Osiągnięcie wielu z celów priorytetowych 7. EAP wymagać będzie jeszcze skuteczniejszego uwzględniania problematyki środowiska i klimatu w innych politykach, a także spójniejszych, kompleksowych strategii politycznych, które przyniosą liczne korzyści. Powinno to pomóc w zapewnieniu, aby trudnych kompromisów dokonywano już na wczesnych etapach, nie zaś na etapie wdrażania, a także w skuteczniejszym łagodzeniu nieuniknionych skutków. Należy terminowo opracowywać niezbędne środki, aby zapewnić osiągnięcie odnośnych celów. Poprawnie stosowane dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania ([1]) i w sprawie oceny skutków dla środowiska ([2]) są skutecznym narzędziami umożliwiającymi zapewnienie, aby wymogi związane z ochroną środowiska uwzględniano w planach i programach oraz projektach.

86. Organy lokalne i regionalne, które odpowiadają zazwyczaj za decyzje dotyczące wykorzystania gruntów i obszarów morskich, mogą odegrać szczególnie ważną rolę w ocenie wpływu na środowisko oraz w ochronie, zachowaniu i wspieraniu kapitału naturalnego, osiągając tym samym większą odporność na skutki zmiany klimatu i klęski żywiołowe.

87. Przewidywany rozwój sieci energetycznych i transportowych, w tym infrastruktury morskiej, musi być kompatybilny z potrzebami i zobowiązaniami wynikającymi z ochrony przyrody i przystosowaniem się do zmiany klimatu. Uwzględnianie zielonej infrastruktury w powiązanych planach i programach może pomóc w rozwiązaniu problemu fragmentacji siedlisk oraz zachowaniu lub przywróceniu połączeń w ramach środowiska, a także zwiększeniu odporności ekosystemów, tym samym zapewniając ciągłość usług ekosystemowych, w tym pochłaniania dwutlenku węgla i przystosowania się do zmiany klimatu, dzięki czemu ludzie będą mogli cieszyć się czystszym środowiskiem oraz przestrzenią wykorzystywaną do celów rekreacyjnych.

88. 7. EAP obejmuje szereg celów priorytetowych opracowanych pod kątem zwiększenia stopnia uwzględniania takiej problematyki. W swoich wnioskach dotyczących reform wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa, sieci transeuropejskich i polityki spójności Komisja przedstawiła działania mające na celu dalsze wspieranie uwzględniania problematyki środowiska i zrównoważonego rozwoju. Aby 7. EAP był skuteczny, polityki te muszą w dalszym ciągu przyczyniać się do realizacji celów i zadań związanych ze środowiskiem. Również działania ukierunkowane przede wszystkim na osiągnięcie poprawy stanu środowiska powinny zostać opracowane tak, aby przynosiły korzyści także w ramach innych polityk, ilekroć jest to możliwe. Przykładowo działania mające na celu przywrócenie ekosystemów mogą zostać ukierunkowane na generowanie korzyści dla siedlisk i gatunków oraz na pochłanianie dwutlenku węgla, jednocześnie przyczyniając się do poprawy usług ekosystemowych o kluczowym znaczeniu dla wielu sektorów gospodarki, takich jak zapylanie czy oczyszczanie wody w przypadku rolnictwa, czy też tworzenie zielonych miejsc pracy.

89. Aby lepiej uwzględniać problematykę ochrony środowiska i poprawić spójność polityki, 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) polityki sektorowe na szczeblu Unii i państw członkowskich zostały opracowane oraz wdrożone w sposób, który wspiera realizację odnośnych celów i zadań związanych ze środowiskiem i klimatem.

Wymaga to w szczególności:

(i) uwzględniania warunków i zachęt związanych ze środowiskiem i klimatem w inicjatywach politycznych, w tym w przeglądach i reformach istniejącej polityki, a także w nowych inicjatywach, zarówno na szczeblu Unii, jak i poszczególnych państw członkowskich;

(ii) przeprowadzania ocen *ex ante* badających wpływ inicjatyw na odpowiednim szczeblu Unii i państw członkowskich na środowisko, społeczeństwo i gospodarkę, celem zapewnienia ich spójności i skuteczności;

(iii) pełnego wdrożenia dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania i dyrektywy w sprawie oceny skutków dla środowiska;

(1) Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30).

(2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1).

(iv) wykorzystania informacji z oceny ex post dotyczących doświadczeń z wdrażania dorobku prawnego w zakresie środowiska w celu poprawy jego jednolitości i spójności;

(v) zajęcia się potencjalnymi ustępstwami we wszystkich politykach, aby zmaksymalizować synergię oraz uniknąć niezamierzonych negatywnych skutków dla środowiska, ograniczyć je i w miarę możliwości zaradzić im.

PODEJMOWANIE WYZWAŃ O CHARAKTERZE LOKALNYM, REGIONALNYM I GLOBALNYM

Cel priorytetowy 8: Wspieranie zrównoważonego charakteru miast w Unii

90. Unia jest gęsto zaludniona, a do 2020 r. ponad 80 % jej ludności będzie prawdopodobnie mieszkać na obszarach miejskich lub podmiejskich. Jakość życia będzie zatem bezpośrednio zależeć od stanu środowiska miejskiego. Wpływ miast na środowisko będzie wykraczał poza fizyczne granice miast, jako że miasta w dużej mierze polegają na regionach podmiejskich i wiejskich w zakresie zaspokajania swojego zapotrzebowania na żywność, energię, przestrzeń i zasoby, a także w zakresie gospodarowania odpadami.

91. Większość miast boryka się z tymi samymi podstawowymi problemami związanymi ze środowiskiem, w tym problemami z jakością powietrza, wysokim poziomem hałasu, zagęszczeniem ruchu, emisjami gazów cieplarnianych, utratą i degradacją różnorodności biologicznej, niedoborem wody, powodziami i burzami, coraz mniejszą powierzchnią terenów zielonych, zanieczyszczonymi terenami, terenami poprzemysłowymi oraz nieodpowiednim gospodarowaniem odpadami i energią. Jednocześnie miasta w Unii często ustanawiają standardy zrównoważonego rozwoju miejskiego i niejednokrotnie, zmagając się z wyzwaniami środowiskowymi, stosują pionierskie rozwiązania ([1]), w tym w odniesieniu do efektywnego gospodarowania zasobami i inicjatyw w zakresie zielonej gospodarki w ramach strategii „Europa 2020". Rosnące w liczbie miasta europejskie czynią ze zrównoważenia środowiskowego podstawę swoich strategii rozwoju miejskiego.

92. Za sprawą wzmożonej urbanizacji Unii wzrosła świadomość znaczenia środowiska na obszarach miejskich. Coraz bardziej widoczna jest ochrona różnorodności biologicznej poprzez takie działania jak przywracanie przyrody w środowisku miejskim i przekształcanie krajobrazu miejskiego. Należy dokonać oceny wyników europejskich miast w zakresie różnorodności biologicznej oraz poprawić te wyniki. Ocena ta może zostać dokonana w oparciu o szczegółowy wskaźnik różnorodności biologicznej w miastach, taki jak wskaźnik singapurski zaprezentowany na konferencji ONZ poświęconej różnorodności biologicznej w Nagoi w 2010 r.

93. Obywatele Unii, zarówno z terenów miejskich, jak i wiejskich, czerpią korzyści z szeregu unijnych polityk i inicjatyw, które mają za zadanie wspierać zrównoważony rozwój obszarów miejskich. Tego rodzaju zrównoważony rozwój wymaga jednak skutecznej i efektywnej koordynacji działań na różnych szczeblach administracyjnych oraz ponad granicami administracyjnymi, a także systematycznego udziału regionalnych i lokalnych organów w procesie planowania, formułowania i opracowywania strategii politycznych mających wpływ na środowisko miejskie. W zapewnieniu powyższego pomogłyby usprawnione mechanizmy koordynacji na szczeblu krajowym i regionalnym zaproponowane jako część wspólnych ram strategicznych w następnym okresie finansowania, a także utworzenie „Sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich" ([2]) oraz większy udział grup zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, które będą miały na nie wpływ. Władze lokalne i regionalne również skorzystałyby na dalszym rozwoju narzędzi służących usprawnianiu gromadzenia danych dotyczących środowiska i zarządzania takimi danymi oraz ułatwianiu wymiany informacji i najlepszych praktyk; korzyści przyniosłyby im także działania mające na celu usprawnione wdrażanie prawa w zakresie środowiska na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym ([3]). Podejście to jest zgodne z zobowiązaniem przyjętym podczas konferencji Rio + 20, zakładającym wspieranie zintegrowanego podejścia do planowania i budowania zrównoważonych miast i osiedli miejskich oraz zarządzania takimi miastami i osiedlami. Zintegrowane podejście do planowania przestrzennego i na obszarach miejskich, w ramach którego obok wyzwań gospodarczych, społecznych i terytorialnych uwzględnia się w pełni długoterminową problematykę środowiska, jest kluczowe dla zapewnienia, aby wspólnoty miejskie były zrównoważonymi, efektywnymi i zdrowymi miejscami do mieszkania i pracy.

94. Unia powinna w dalszym ciągu wspierać, a w stosownych przypadkach również rozszerzać, istniejące inicjatywy, które upowszechniają w miastach innowacje i najlepsze praktyki, a także wspierają tworzenie sieci kontaktów i wymiany oraz zachęcają miasta do prezentowania swojej wiodącej postawy w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich ([4]). Instytucje Unii i państwa członkowskie powinny ułatwiać wykorzystywanie środków dostępnych w ramach polityki spójności i innych funduszy na potrzeby wspierania miast w ich dążeniu do zwiększenia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, zachęcać do wykorzystywania takich środków oraz podnosić stopień świadomości w tym zakresie, a także zachęcać do udziału lokalne podmioty ([5]). Opracowanie i uzgodnienie zestawu kryteriów zrównoważonego rozwoju dla miast, w oparciu o konsultacje z państwami członkowskimi i innymi odnośnymi zainteresowanymi stronami, umożliwiłoby stworzenie bazy odniesienia dla takich inicjatyw i wspieranie spójnego, zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich ([6]).

([1]) Zob. na przykład sprawozdanie „Miasta przyszłości" (Komisja Europejska, 2011) oraz SWD(2012) 101.
([2]) COM(2011) 615.
(3) Przykładowo Europejski System Informacji Wodnej (WISE), Europejski System Informacji o Różnorodności Biologicznej (BISE) i europejska platforma dostosowania do zmian klimatu (CLIMATE-ADAPT).
(4) Takie przykłady obejmują europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz inteligentnych miast i wspólnot COM(2012) 4701, odznaczenie Europejska Zielona Stolica (European Green Capital Award) oraz inicjatywę w zakresie wspólnego planowania badań „Europa zurbanizowana".
(5) Komisja zaproponowała wyodrębnienie co najmniej 5 % z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w każdym państwie członkowskim do celów finansowania zintegrowanego zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.
(6) Podejście to powinno czerpać z istniejących inicjatyw, takich jak Lokalna Agenda 21, oraz innych najlepszych praktyk.

95. Aby zwiększyć zrównoważony rozwój miast w Unii, 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) większość miast w Unii wdrożyła polityki na rzecz zrównoważonego planowania i projektowania obszarów miejskich, w tym innowacyjne podejścia do miejskiego transportu zbiorowego i mobilności, ekologicznych budynków, efektywności energetycznej i ochrony różnorodności biologicznej w miastach.

Wymaga to w szczególności:

(i) uzgodnienia zestawu kryteriów umożliwiających ocenę efektów działalności środowiskowej miast, z uwzględnieniem skutków gospodarczych, społecznych i terytorialnych;

(ii) zapewnienia, aby miasta posiadały informacje o finansowaniu działań mających na celu poprawę zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz lepszy dostęp do takiego finansowania;

(iii) wymiany między miastami na szczeblu Unii i międzynarodowym najlepszych praktyk w zakresie innowacyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich;

(iv) rozwoju i propagowania – w kontekście trwających inicjatyw i sieci unijnych – wspólnego zrozumienia tego, jak przyczynić się do poprawy środowisk miejskich poprzez skupienie się na połączeniu urbanistyki z celami związanymi z efektywnym gospodarowaniem zasobami, innowacyjną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarką niskoemisyjną, zrównoważonym gospodarowaniem gruntami miejskimi, zrównoważoną mobilnością miejską, gospodarowaniem różnorodnością biologiczną w miastach i jej ochroną, odpornością ekosystemów, gospodarką wodną, zdrowiem ludzi, uczestnictwem społecznym w procesie podejmowania decyzji oraz edukacją i świadomością środowiskową.

Cel priorytetowy 9: Zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem

96. Zapewnienie zrównoważonego wykorzystywania zasobów jest jednym z najpilniejszych wyzwań dla dzisiejszego świata, a także kluczem do likwidacji ubóstwa i zapewnienia światu zrównoważonej przyszłości ([1]). Podczas konferencji Rio + 20 światowi przywódcy ponownie zapewnili o swoim zaangażowaniu w dążenie do zrównoważonego rozwoju oraz w zapewnienie propagowania zrównoważonej pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym przyszłości planety dla obecnych i przyszłych pokoleń. Uznali oni także, że sprzyjająca włączeniu społecznemu zielona gospodarka jest ważnym narzędziem umożliwiającym osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. Na szczycie Rio + 20 stwierdzono, że w świetle rosnącej liczby ludności i w coraz bardziej zurbanizowanym świecie wyzwania te wymagają podjęcia międzynarodowych działań w szeregu dziedzin takich jak woda, oceany, zrównoważone wykorzystywanie gruntów i ekosystemy, efektywne gospodarowanie zasobami (w szczególności w odniesieniu do odpadów), należyte zarządzanie substancjami chemicznymi, zrównoważona energia i zmiana klimatu. Zaprzestanie udzielania szkodliwych dla środowiska dotacji, w tym do paliw kopalnych, również wymaga dodatkowego działania. Oprócz przełożenia tych zobowiązań na działanie na poziomie lokalnym, krajowym i unijnym Unia aktywnie zaangażuje się w międzynarodowe działania mające na celu opracowanie rozwiązań koniecznych do zapewnienia zrównoważonego rozwoju w skali globalnej.

97. Na szczycie Rio + 20 postanowiono zastąpić Komisję ONZ ds. Zrównoważonego Rozwoju przez forum polityczne wyższego szczebla, które będzie umacniać integrację trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju oraz monitorować i dokonywać przeglądu postępów we wdrażaniu wyników Rio + 20 oraz odpowiednich wyników innych szczytów i konferencji ONZ, przyczyniając się tym samym do realizacji celów zrównoważonego rozwoju jako części nadrzędnych ram na okres po roku 2015.

98. Wiele z celów priorytetowych określonych w 7. EAP można osiągnąć w pełni jedynie w ramach podejścia o charakterze globalnym oraz we współpracy z krajami partnerskimi, a także krajami i terytoriami zamorskimi. Dlatego też Unia i jej państwa członkowskie powinny angażować się w odnośne procesy międzynarodowe, regionalne i dwustronne w sposób zdecydowany, ukierunkowany, jednolity i spójny. Szczególny nacisk należy położyć na Morze Czarne i regiony Arktyki, wymagające wzmożonej współpracy i większego zaangażowania Unii, w tym poprzez członkostwo w Konwencji o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem i uzyskanie statusu stałego obserwatora w Radzie Arktycznej, aby podjąć nowe i wspólne wyzwania środowiskowe. Unia i jej państwa członkowskie powinny również nadal wspierać skuteczne, wyznaczone odpowiednimi regułami ramy globalnej polityki w zakresie środowiska, dopełnione skuteczniejszym podejście strategicznym, w ramach którego dwustronne i regionalne dialogi polityczne i współpraca są dopasowane odpowiednio do strategicznych partnerów Unii, krajów kandydujących i sąsiednich, a także krajów rozwijających się, wspierane poprzez odpowiednie finansowanie.

99. Okres objęty 7. EAP odpowiada kluczowym etapom przewidzianym w międzynarodowej polityce klimatycznej, polityce na rzecz różnorodności biologicznej oraz polityce w dziedzinie substancji chemicznych. Aby utrzymać wzrost średniej temperatury na poziomie 2 °C, globalne emisje gazów cieplarnianych muszą do roku 2050 zmniejszyć się co najmniej o 50 % w porównaniu do ich poziomu z 1990 r. Jednakże zobowiązania podjęte dotychczas przez państwa w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych pozwolą zrealizować cel wymagany do 2020 r. najwyżej w jednej trzeciej ([2]). Bez bardziej stanowczych działań o charakterze globalnym istnieje małe

(1) Raport o Rozwoju Społecznym (UNDP, 2011).

(2) W sprawozdaniu Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) na temat niwelowania rozbieżności w odniesieniu do emisji stwierdzono, że bezwarunkowe zobowiązania dotyczą obniżenia w wielkości ok. 4 $GtCO_2e$ w porównaniu z szacunkową medianą 14 $GtCO_2e$ zmniejszenia niezbędnego, aby pozostać poniżej pułapu 2 °C.

prawdopodobieństwo, że zmiana klimatu zostanie zahamowana. Nawet według optymistycznego scenariusza państwa będą coraz częściej zmagać się z nieuchronnymi skutkami zmiany klimatu z powodu przeszłych emisji gazów cieplarnianych oraz będą zmuszone do opracowania strategii na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu. W ramach platformy z Durbanu dotyczącej zwiększenia działań na rzecz ochrony klimatu do 2015 r. ma zostać uzgodniona kompleksowa i solidna umowa mająca zastosowanie do wszystkich tych kwestii, a do roku 2020 ma ona zostać wdrożona. Unia będzie aktywnie uczestniczyć w tym procesie, włącznie z udziałem w dyskusjach na temat tego, jak zmniejszyć różnicę między obecnymi zobowiązaniami do zmniejszenia emisji krajów rozwiniętych i rozwijających się, a także na temat działań koniecznych do kontynuowania dążenia do zmniejszenia emisji w celu utrzymania wzrostu średniej temperatury na poziomie 2 °C w oparciu o najnowsze ustalenia IPCC. Wdrażanie wyników szczytu Rio + 20 musi też zapewnić spójność z tym procesem i uzupełniać go, tak aby się one wzajemnie umacniały. Działania następcze wynikające ze szczytu Rio + 20 powinny również pomóc zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych, tym samym wspierając przeciwdziałanie zmianie klimatu. Unia powinna również angażować się w partnerstwa ze strategicznymi partnerami na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu oraz intensyfikować działania w ramach takich partnerstw, a także podejmować dalsze działania na rzecz włączenia problematyki związanej ze środowiskiem i klimatem do swojej polityki handlowej i rozwoju, mając na względzie obustronne zobowiązania i korzyści.

100. Cele globalne dotyczące różnorodności biologicznej ([1]) określone w Konwencji o różnorodności biologicznej powinny zostać zrealizowane do 2020 r. jako podstawa dla zatrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej na całym świecie, a ostatecznie również odwrócenia tych trendów. Unia będzie miała swój sprawiedliwy wkład w te starania, między innymi w odniesieniu do podwojenia przepływu całkowitych międzynarodowych środków związanych z różnorodnością biologiczną dla krajów rozwijających się do 2015 r. oraz co najmniej utrzyma ten poziom do roku 2020, jak określono we wstępnych celach uzgodnionych w kontekście strategii mobilizacji środków Konwencji o różnorodności biologicznej ([2]). Jest również ważne, aby Unia aktywnie uczestniczyła w pracach Międzyrządowej Platformy Naukowo-Politycznej w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów (IPBES), gdy tylko stanie się jej członkiem, aby powiązać szczebel lokalny, regionalny i międzynarodowy w zakresie zarządzania różnorodnością biologiczną. Unia będzie nadal wspierać wdrażanie konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia (UNCCD), w szczególności poprzez uczestnictwo w działaniach zmierzających do uzyskania na świecie zerowego bilansu degradacji gleb, zgodnie z ustaleniami ze szczytu Rio + 20. Dołoży również większych starań na rzecz osiągnięcia celu dotyczącego należytego zarządzania substancjami chemicznymi przez cały cykl ich życia oraz odpadami niebezpiecznymi, co uwypuklono na konferencji Rio + 20, a także wspierania odpowiednich konwencji. Unia będzie nadal aktywnie i konstruktywnie uczestniczyć we wspieraniu osiągnięcia celów tych procesów.

101. Unia ma już dobre osiągnięcia w odniesieniu do członkostwa w wielostronnych umowach środowiskowych, choć część państw członkowskich nadal nie ratyfikowała kluczowych umów. Podważa to wiarygodność Unii podczas związanych z nimi negocjacji. Państwa członkowskie i Unia powinny zapewnić, odpowiednio, terminową ratyfikację i terminowe zatwierdzenie wszystkich wielostronnych umów środowiskowych, których są sygnatariuszami.

102. Unia i państwa członkowskie powinny aktywnie włączyć się w międzynarodowe negocjacje dotyczące nowych i pojawiających się zagadnień, zwłaszcza nowych konwencji, umów i ocen, oraz w związku z powyższym potwierdzić swoją silną determinację w zakresie kontynuowania wysiłków na rzecz jak najszybszego rozpoczęcia na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ negocjacji w sprawie umowy wykonawczej do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza dotyczącej ochrony i zrównoważonego wykorzystywania morskiej różnorodności biologicznej obszarów położonych poza jurysdykcją państw, a także do poparcia ukończenia pierwszej światowej oceny stanu oceanów.

103. Unia powinna również wykorzystać swoją pozycję jednego z największych rynków świata w celu propagowania polityk i metod, które zmniejszają obciążenie globalnej bazy zasobów naturalnych. Można to osiągnąć, zmieniając strukturę konsumpcji i produkcji, w tym poprzez podejmowania niezbędnych kroków na rzecz propagowania zrównoważonego gospodarowania zasobami na szczeblu międzynarodowym oraz wykonania dziesięcioletnich ram programowych w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji, a także zapewniając, aby polityki dotyczące handlu i rynku wewnętrznego wspierały realizację celów w zakresie środowiska i klimatu oraz zapewniały zachęty dla innych krajów do usprawniania i wzmacniania swoich ram prawnych i norm związanych ze środowiskiem, aby zapobiec dumpingowi ekologicznemu. Unia będzie nadal wspierała zrównoważony rozwój w drodze negocjowania i wdrażania specjalnych postanowień w ramach swoich międzynarodowych umów handlowych oraz dobrowolnych umów o partnerstwie na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa, które zapewniają, aby z krajów partnerskich na rynek Unii wprowadzane było jedynie drewno pochodzące z legalnego wyrębu. W tym kontekście rozporządzenie Unii Europejskiej dotyczące drewna ([3]) służy Unii jako podstawa prawna zajęcia się globalnym problemem nielegalnego wyrębu za sprawą popytu na drewno i wyroby drewniane. Rozważane będą również inne rozwiązania polityczne mające ograniczyć wpływ konsumpcji w Unii na środowisko na świecie, w tym na wylesianie i degradację lasów.

104. Unia powinna też w dalszym stopniu zwiększyć swój wkład w inicjatywy mające ułatwiać przejście na zieloną i sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę na szczeblu międzynarodowym, takie jak wspieranie odpowiednich sprzyjających warunków, tworzenie instrumentów rynkowych i wskaźników wykraczających poza PKB, spójnych z jej politykami wewnętrznymi.

(1) Światowy plan strategiczny na rzecz różnorodności biologicznej na lata 2011–2020 w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej.
(2) Decyzja Konwencji o różnorodności biologicznej nr XI/4.
(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.U. L 295 z 12.11.2010, s. 23).

105. Unia powinna w dalszym ciągu propagować przyjazne dla środowiska praktyki handlowe. Nowe zobowiązania ustanowione na mocy unijnej inicjatywy na rzecz odpowiedzialnego biznesu ([1]) dla spółek giełdowych i dużych spółek prywatnych zajmujących się pozyskiwaniem drewna, dotyczące zgłaszania ich płatności na rzecz rządów, przyczynią się do większej przejrzystości i rozliczalności w zakresie sposobu, w jaki wykorzystuje się zasoby naturalne. Będąc głównym dostawcą towarów i usług związanych z przemysłem ekologicznym, Unia powinna wspierać globalne zielone normy, wolny handel towarami i usługami związanymi z przemysłem ekologicznym, szersze stosowanie technologii przyjaznych dla środowiska i klimatu, ochronę inwestycji i praw własności intelektualnej oraz międzynarodową wymianę najlepszych praktyk.

106. Aby zwiększyć skuteczność działań unijnych mających na celu stawienie czoła wyzwaniom związanym ze środowiskiem i klimatem na poziomie międzynarodowym, 7. EAP zapewnia, aby do 2020 r.:

a) wyniki konferencji Rio + 20 zostały w pełni uwzględnione w politykach wewnętrznych i zewnętrznych Unii oraz aby Unia skutecznie uczestniczyła w globalnych działaniach mających na celu wdrożenie uzgodnionych zobowiązań, w tym zobowiązań wynikających z konwencji z Rio, oraz w inicjatywach mających na celu propagowanie globalnego przejścia na zieloną, sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę w kontekście zrównoważonego rozwoju i likwidacji ubóstwa;

b) Unia skutecznie wspierała działania prowadzone na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym w celu stawienia czoła wyzwaniom związanym ze środowiskiem i klimatem oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju;

c) wpływ konsumpcji w Unii na środowisko poza jej granicami został zmniejszony.

Wymaga to w szczególności:

(i) dążenia – w ramach spójnego i kompleksowego podejścia po 2015 r. do powszechnych wyzwań w zakresie likwidacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju oraz poprzez otwarty proces współpracy – do przyjęcia celów zrównoważonego rozwoju, które:

— są spójne z istniejącymi celami uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym, dotyczącymi między innymi różnorodności biologicznej, zmiany klimatu, włączenia społecznego i podstawowej ochrony socjalnej,

— dotyczą priorytetowych obszarów takich jak energia, woda, bezpieczeństwo żywnościowe, oceany i zrównoważona konsumpcja oraz produkcja, godna praca, dobre rządy i praworządność na szczeblu krajowym i międzynarodowym,

— mogą być powszechnie stosowane, obejmując wszystkie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju,

— podlegają ocenie oraz którym towarzyszą cele i wskaźniki, z jednoczesnym uwzględnieniem różnych krajowych uwarunkowań, możliwości i poziomów rozwoju, oraz

— są zgodne z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi, na przykład w dziedzinie zmiany klimatu i różnorodności biologicznej, oraz wspierają te zobowiązania;

(ii) dążenia do skuteczniejszej struktury ONZ ds. zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza jego wymiaru środowiskowego, poprzez:

— dalsze umacnianie Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) zgodnie z wnioskami z Rio + 20, w oparciu o decyzję Zgromadzenia Ogólnego ONZ o zmianie nazwy Rady Zarządzającej UNEP na Zgromadzenie ONZ ds. Środowiska UNEP ([2]), przy jednoczesnym dalszym dążeniu do podniesienia statusu UNEP, aby nadać mu status wyspecjalizowanej agencji,

— wspieranie działań mających na celu zwiększenie synergii między wielostronnymi umowami środowiskowymi, w szczególności w kwestii środków chemicznych, oraz klastrów odpadów i klastrów różnorodności biologicznej, oraz

— przyczynienie się do zapewnienia zdecydowanych i kategorycznych wystąpień na rzecz środowiska w pracach forum politycznego wysokiego szczebla;

(iii) zwiększenia oddziaływania różnych źródeł finansowania, w tym opodatkowania i mobilizacji krajowych zasobów, inwestycji prywatnych, nowych partnerstw i innowacyjnych źródeł finansowania, a także tworzenia możliwości wykorzystania pomocy rozwojowej do zastosowania takich innych źródeł finansowania w ramach strategii finansowania zrównoważonego rozwoju, a także w ramach własnych polityk unijnych, w tym w ramach zobowiązań międzynarodowych dotyczących finansowania działań na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i na rzecz różnorodności biologicznej;

(1) Wnioski dotyczące przeglądu dyrektywy w sprawie przejrzystości (COM(2011) 683, 2011/0307(COD)) oraz dyrektyw o rachunkowości (COM(2011) 684, 2011/0308(COD).

(2) Decyzja podjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, A/67/784 z dnia 7 marca 2013 r., na zalecenie Rady Zarządzającej UNEP.

(iv) współdziałania z krajami partnerskimi w bardziej strategiczny sposób, na przykład poprzez koncentrowanie działań w ramach współpracy:

— z partnerami strategicznymi – na propagowaniu najlepszych praktyk dotyczących unijnej polityki w zakresie środowiska, prawodawstwa i konwergencji w wielostronnych negocjacjach dotyczących środowiska,

— z państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa – na stopniowym zbliżaniu się do kluczowych założeń unijnej polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz prawodawstwa, a także na wzmacnianiu współpracy celem podjęcia regionalnych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem,

— z krajami rozwijającymi się – na wspieraniu ich działań dążących do ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianie klimatu i ograniczenia klęsk żywiołowych oraz wdrożenia międzynarodowych zobowiązań dotyczących środowiska w ramach przyczyniania się do zmniejszania ubóstwa i wspierania zrównoważonego rozwoju;

(v) udziału w istniejących i nowych wielostronnych procesach związanych ze środowiskiem i innych odpowied- nich procesach w bardziej spójny, aktywny i skuteczny sposób, włącznie z terminowym dotarciem do państw trzecich i innych zainteresowanych stron, w celu zapewnienia realizacji zobowiązań przewidzianych na rok 2020 na poziomie Unii i ich globalnego propagowania, oraz w celu uzgodnienia międzynarodowych działań, jakie należy podjąć po roku 2020, a także ratyfikowania i zwiększenia starań na rzecz wdrożenia wszystkich kluczowych wielostronnych umów środowiskowych na długo przed rokiem 2020; wdrożenia dziesięcioletnich ram programowych w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji;

(vi) dokonania oceny wpływu na środowisko, w kontekście globalnym, konsumpcji towarów żywnościowych i innych towarów w Unii, a także w stosownych przypadkach opracowania propozycji politycznych w reakcji na wnioski płynące z tych ocen oraz rozważenia opracowania planu działania Unii w dziedzinie wylesień i degradacji lasów;

(vii) wspieranie dalszego rozwoju i wdrażania systemów handlu uprawnieniami do emisji na całym świecie i ułatwiania powiązań między tymi systemami;

(viii) zapewnienia postępu gospodarczego i społecznego w granicach możliwości Ziemi poprzez zwiększenie zrozumienia poziomów krytycznych dla planety między innymi w ramach prac nad ramami na okres po 2015 r., aby zagwarantować długofalowy dobrostan i dobrobyt ludzi.

EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 26.5.2014
SWD(2014) 171 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

On the implementation of the Raw Materials Initiative

Accompanying the document

Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

on the review of the list of critical raw materials for the EU and the implementation of the Raw Materials Initiative

{COM(2014) 297 final}

1. INTRODUCTION

This document follows the Communication of 24 June 2013 on the implementation of the Raw Materials Initiative[1]. It is the second progress report on this Initiative which was launched in 2008[2] and further developed in 2011[3] summarising the work done under the three pillars and cross-cutting activities.

The Raw Materials Initiative aims to improve European access to raw materials through a range of actions under three pillars:

1. ensuring that there is a fair and sustainable supply of raw materials from global markets;
2. ensuring that there is a sustainable supply of raw materials within the EU;
3. boosting resource efficiency and increasing the amount of recycling.

An expert group — the 'Raw Materials Supply Group', with representatives from Member States, other EEA and candidate countries and organisations representing stakeholder interests — advises the Commission and oversees the Initiative's implementation. Since June 2013, this group has met in Brussels in September and December 2013 and in March 2014.

2. FAIR AND SUSTAINABLE SUPPLY OF RAW MATERIALS FROM GLOBAL MARKETS (PILLAR 1)

2.1 EU trade strategy for raw materials

The Commission has implemented the EU trade strategy for raw materials in line with the priorities set out in its 2008 and 2011 Communications on raw materials, promoting a sustainable supply of raw materials from non-EU countries. This is a three-pronged strategy which involves the following:

- securing agreement on international optimal trade disciplines and on export restrictions in bilateral and multilateral negotiations;

- effectively enforcing international rules and tackling restrictions, through dialogue, in the market access strategy, and through the World Trade Organisation (WTO) dispute resolution process;

- raising non-EU countries' awareness of policies on trade in raw materials and developing best practice through bilateral dialogue and in international fora such as the G8/G7, G20, OECD and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

---

1 COM(2013) 442, 24.6.2013.

2 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: 'The Raw Materials Initiative — Meeting our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe', COM(2008) 699, 4.11.2008.

3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials', COM(2011) 25, 2.2.2011.

The Commission regularly reports on progress in the implementation of the EU trade strategy for raw materials and participates in meetings and workshops involving Member States, industry associations and Non-Governmental Organisations.

2.1.1. Outcome of trade negotiations

For the first time, raw materials have become a priority in negotiating trade agreements with non-EU countries. This has produced significant results both in concluding bilateral agreements and in the context of WTO discussions.

As far as multilateral negotiations are concerned, the EU has used the opportunity provided by WTO accessions to secure commitments from acceding countries on export duties, which are not covered by WTO basic rules. Negotiations with Tajikistan and Afghanistan resulted in a commitment not to impose export duties, except on a list of specific products. Progress was made in negotiations with Kazakhstan on finalising an agreement on export duties. The EU will keep monitoring ongoing and future WTO accessions and seek commitments from relevant countries.

With the launch of new free trade agreement (FTA) negotiations, the EU is negotiating on export restrictions with a number of non-EU countries, including resource-rich countries and countries that use export restrictions. The EU and Singapore initialled the text of a comprehensive FTA in September 2013, including a full ban on export duties. In October 2013, the EU and Canada reached political agreement on the key elements of a trade agreement including the prohibition of export taxes and export restrictions, subject to specific exemptions. Negotiations continued on other FTAs, including ones with India, Malaysia and Mercosur, and negotiations with Vietnam and Thailand began. The EU's ambition remains to eliminate export duties on industrial raw materials, but the first rounds of ongoing negotiations show the increasingly difficult position taken by EU counterparts, many of whom resort to export duties as part of their broader economic policy. Economic partnership agreement negotiations are ongoing with the East African Community and the Southern African Development Community, also taking into account the development needs of these economies. The contribution of trade and investment to sustainable development, including issues related to corporate social responsibility ("CSR"), is part of these negotiations.

In the transatlantic trade and investment partnership (TTIP) negotiations with the US, the EU advocates global rules on trade and investment for raw materials, to the extent that these have not been fully covered by international trade and investment rules. This will give a strong signal, alongside the US, of supporting open trade and non-discriminatory access to raw materials.

2.1.2. Tackling barriers: monitoring and enforcement

The Market Access Advisory Committee (MAAC) and various working groups continued to focus on monitoring and tackling export restrictions affecting trade in raw materials. The committee is composed of Member State representatives who identify and analyse market access barriers in non-EU countries. The EU has identified and dealt with several export restrictions, particularly through bilateral discussions.

- Russia's plan to close the port in Saint Petersburg to scrap metal shipments, which would have led to severe restrictions on scrap exports, was abandoned following numerous interventions by the EU at bilateral level and in the OECD Steel Committee.

- Indonesia's export ban on minerals and metal ores was discussed with Indonesia at various bilateral and multilateral meetings. The measures have been reconfirmed by a decree in 2014. The EU is closely following the evolution of these rules and is considering the most appropriate way to address this issue.

- South Africa's export restrictions on scrap metal were last addressed at a MAAC meeting in October 2013, where the EU reported on its interventions with regard to South Africa.

- The EU, together with the US and Japan, launched a second WTO dispute settlement case in March 2012 against China's export restrictions covering 17 rare earths, as well as tungsten and molybdenum. In March 2014, and in line with the previous ruling on other raw materials, the WTO found that China's export duties and quotas were in breach of China's WTO commitments and were not justified for reasons of environmental protection or conservation policy. The Commission continues to monitor implementation of the first case, whereby China had to remove export restrictions on another set of raw materials (bauxite, coke, fluorspar, magnesium, manganese, silicon metal and carbide and zinc).

2.1.3. Outreach activities

The EU held regular bilateral dialogues with a number of key partners, including the US, Japan and China, to tackle systemic issues and specific cases of export restrictions. In March 2014, a regional dialogue between the EU and the Latin American countries included fruitful exchanges on trade strategy for mining raw materials.

The Commission also helped implement the OECD's ambitious work programme on trade in raw materials, including an update of the export restrictions inventory, an analysis of the economic effects of export restrictions, case studies on alternatives to export restrictions implemented by resource-rich countries to develop an economy based on natural resources, and working on export restrictions transparency, including a checklist of good practices.

Thanks to the EU's efforts, trade in raw materials remains on the G20 agenda. However, as the engagement of some G20 Members remains limited and further contact will be needed, the EU will discuss this issue with upcoming G20 presidencies to determine the best way forward.

2.2. Raw materials dialogues and diplomacy

So far, cooperation partnerships and policy dialogues have been set up with the United States, Canada, Japan, China, Russia, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Uruguay, Greenland, Southern Neighbourhood countries, as well as Peru, Mongolia and Myanmar/Burma, of which the last three were set up in 2013. Preparation for further dialogues is underway.

In December 2013 a US-Japan-EU workshop on critical raw materials was organised in Brussels. It provided an opportunity to exchange information on the review of the EU's critical raw materials list, inform participants about the review process and compare it with American and Japanese analysis and data on critical raw materials. It also explored areas for cooperation, especially in research, and identified substitution as an area for cooperation with Japan.

The Commission has also contributed to an EU-wide mapping exercise on raw materials diplomacy and financial assistance, which is being led by the European External Action Service.

2.2.1. United States

A US-EU workshop on raw materials flow and data standards took place in November 2013 in Washington D.C., as part of exploratory talks to:

- improve the exchange of information on criticality;
- examine areas where materials flow information is insufficient;
- improve the inventory of identified mineral resources;
- expand knowledge of mineral supply chains and
- improve end-use data in order to better understand mineral supply chains and potential sources of recycled materials.

In 2013, two EU-US negotiation rounds on the transatlantic trade and investment partnership (TTIP) were held, which also covers raw materials. Another round took place in March 2014.

2.2.2. Japan

The Commission and Japan's Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) are holding annual industrial policy dialogues, the last of which took place in April 2014 in Tokyo. The Commission provided information on the EU research and innovation programme Horizon 2020 and the state of play of the science and technology co-operation with Japan, updated the Japanese side on the European Innovation Partnership on Raw Materials and gave information on the revision of the list of critical raw materials and on the proposal for a Regulation on conflict minerals. The Commission also proposed to further co-operate to explore ways to better address raw materials in international fora (e.g. G20, G8/G7). METI stated that any opportunity to deepen the dialogue would be welcomed. They also stated that on conflict minerals Japan would like to explore the possibility of mutual recognition with the EU.

2.2.3. Canada

The Commission has held discussions on raw materials with Canada's Ministry of Natural Resources, and took part in a workshop to exchange information on rare earth elements research and development in Ottawa in June 2013. As they have strong potential for mining rare earth elements and other critical raw materials, the Commission invited Canada to the workshop on critical raw materials with American and Japanese counterparts. Canada will also be welcome to attend a future meeting of the European Rare Earth Competency Network (ERECON) as an observer.

2.2.4. Latin American countries

In December 2013, the Commission held high-level bilateral meetings on raw materials with Peru and Chile. An event was organised in March 2014 in Lima (Peru), with representatives from the EU and the Latin American countries which are included in the dialogue (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Peru and Uruguay). The event covered exchange of best practice, sustainable mining, safety and the environment, corporate social responsibility standards, labour rights, managing mining waste, reporting, mining laws, trade and promoting investment. All participating countries showed a clear will to deepen cooperation with the EU.

2.2.5. China

The Commission and China's Ministry of Industry and Information Technology (MIIT) are leading a joint working group on raw materials. In November 2013, the working group met for the third time in Brussels. Representatives from relevant industry associations from both sides attended the meeting. The Commission provided information on policy developments on raw

materials and on the European steel and aluminium industries, while the Chinese side gave an update on policies to promote the development of advanced materials and to manage overcapacity in the Chinese steel, aluminium and construction materials industries. There was also a constructive discussion on China's export restrictions on rare earth elements. MIIT also stated that China was ready to work with the EU on setting up an appropriate global governance structure for raw materials.

In addition, dialogue on opportunities to deepen cooperation on tackling illicit trade in waste began between China's customs administration and the Commission.

2.2.6. Greenland

Greenland − an autonomous community within Denmark − is among the overseas countries and territories associated with the EU. It is one of the EU's resource-rich neighbours, possessing significant reserves of several natural resources including rare earth elements. Its mineral resource and hydrocarbon strategy is currently being revised and an amended strategy for the period 2014–18 is expected to be presented to and discussed with the Parliament of Greenland during the spring session of 2014.

In 2013, a study was launched to provide information on the EU's and Greenland's needs and to identify policy options for cooperation on natural resources. The results of the study are expected by the end of 2014.

The Commission also proposed to include Greenland in the Kimberley Process certification scheme by extending the EU territory for this purpose to cover Greenland. The Regulation of the European Parliament and the Council was adopted in February 2014.[4]

2.3. Development policy

2.3.1 Joint Africa-EU strategy and African, Caribbean and Pacific (ACP) framework

Cooperation between the EU and the African Union focuses on three areas:

- governance;
- investment and infrastructure;
- geological knowledge and skills.

In the field of governance, the Commission launched a series of initiatives to promote transparency in the EU and globally. 'Structural transformation and natural resources' was chosen as the main focus of the 2013 edition of the 'African Economic Outlook' report, supported by the EU. Partners from the Africa-EU Strategic Partnership have also started preparing for a forum on mineral resources governance, to be held in 2014.

The Commission launched a study to examine how to strengthen cooperation between African and European geological surveys. It aims to set up a programme to build the capacity of African surveys and improve knowledge exchange and the digitalisation of data on African deposits. It will build on a consultation launched at a joint workshop involving European and African geological surveys held in Ghana in September 2013.

The current programming of EU external aid takes into account the importance of investment and infrastructure. The issue of linking infrastructures with raw materials deposits was addressed in June 2013 at the first meeting of the reference group on infrastructure. This

[4] Regulation (EU) No 257/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 amending Council Regulation (EC) No 2368/2002.

group was created with African partners under the Africa-EU Strategic Partnership to jointly address all infrastructure-related issues (transport, energy, ICT and transboundary waters).

The EU-African Union summit on 2−3 April 2014 was preceded by an EU-African Union business forum including a round-table discussion on raw materials.

The EU's intra-ACP strategy for using allocations from the tenth European Development Fund was modified to incorporate mineral development among the priority actions. A roadmap for developing the mineral sector in ACP countries was drafted, identifying priority actions to be taken. This roadmap led to the setting up and funding of a project to build capacity for mineral institutions and small-scale private-sector companies operating in low- value minerals in ACP countries, for a total of EUR 13.4 million. Its implementation is expected to start in 2014.

The European Parliament initiated a pilot project, implemented by the Commission, on recovering critical raw materials through recycling. Two events were organised, the first in Addis Ababa (Ethiopia) and the second in Brussels. They provided opportunities to exchange best practice and identify common challenges and future research and innovation needs. The project's objective is to draw up a joint European and African research and innovation agenda on waste management, paving the way for creating mutually beneficial European-African partnerships.

2.3.2. Promoting financial transparency

The Commission and EU Member States have supported a number of initiatives to promote transparency and accountability in the use of natural resources and in the extractive industry, with a view to ensuring that countries obtain a fair deal from the use of their natural resources so they can reach development goals. With the adoption of the revised Accounting and Transparency Directives[5] in June 2013, the EU has taken a huge leap towards a global transparency standard in the extractive and forestry sectors. This legislation will require listed and large unlisted extractive and forestry companies to disclose their payments to governments on a country and project basis. These provisions will be effective from July 2015, putting the EU at the forefront of international efforts on financial disclosure requirements.

The EU is also active in international fora to encourage countries that host major extractive companies to implement equivalent mandatory reporting rules, thus helping to create a level playing field that places the same reporting burden on all companies, regardless of the country in which they are headquartered. The Commission also continued to provide financial and political support to the Extractives Industries Transparency Initiative (EITI). The EITI is a global coalition of governments, companies and civil society organisations working together to make the management of revenues from natural resources more open and accountable. Countries implement the EITI standard to ensure full disclosure in an annual report of taxes and other payments made by oil, gas and mining companies to governments. This allows citizens to see for themselves how much their government is receiving.

With the World Bank and the OECD, the Commission has also helped improve legislation on and the implementation of transfer pricing rules, particularly in the extractive sector. Building capacity in this area will help reduce the potential for tax avoidance and evasion and improve business certainty.

[5] Directive 2013/50/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013, OJ L 294, 6.11.2013.

2.3.3. Promoting supply chain transparency

2.3.3.1. Responsible sourcing of minerals originating in conflict-affected and high-risk areas

On 5 March 2014, the High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission proposed an integrated EU approach to stop profits from trading minerals being used to fund armed conflicts and promote responsible sourcing of minerals from conflict-affected and high-risk areas. As part of the EU approach, the Commission proposed a draft Regulation setting up an EU system of self-certification for importers of tin, tantalum, tungsten and gold who choose to import responsibly into the Union. Self-certification requires EU importers of these metals and their ores to exercise 'due diligence' by monitoring and administering their purchases and sales in line with the five steps of the OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risks Areas. To increase public accountability of smelters and refiners, which will enhance supply chain transparency and facilitate responsible mineral sourcing, the EU aims to publish an annual list of EU and global 'responsible smelters and refiners'.

A number of incentives are also proposed to promote the taking-up of the certificate and encourage supply chain due diligence by EU and global companies, such as EU public procurement incentive for end users, financial support for SMEs, policy dialogues and diplomatic outreach with governments in extraction, processing and consuming countries as well as development cooperation.

In the African Great Lakes region, the EU supports the Regional Initiative against the Illegal Exploitation of Natural Resources launched by the International Conference for the Great Lakes as a means to curb the link between mineral revenues and conflicts.

2.3.3.2. Kimberley Process certification scheme

The Kimberley Process certification scheme is a global initiative between governments, civil society organisations and industry, launched in 2000 under UN General Assembly Resolution 55/56, to stop trade in ‘conflict diamonds’. The initiative’s purpose is to ensure that trade in rough diamonds does not finance violence by armed rebel groups. It currently has 54 participating members, representing 81 participating countries. The EU is a participant and is represented by the Commission. In 2013, the Commission contributed substantially to the progress made on the reform agenda under South Africa’s chairmanship, in particular in terms of strengthening the implementation of the scheme within the current mandate.

2.3.3.3. Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)

In 2013, the new EU timber regulation,[6] laying down obligations for operators placing timber on the internal market, came into force. It complements the voluntary partnership agreements (VPAs) with timber-producing countries to ensure that only legally harvested timber is imported into the EU from these countries. There are currently 18 countries engaged in VPA processes, six of which have ratified agreements: Cameroon, the Central African Republic, Ghana, Congo, Liberia and Indonesia. The EU continues to finance a number of development cooperation actions, including actions promoting multi-stakeholder processes and the participation of civil society in national processes for preparing, negotiating and/or implementing VPAs; actions supporting implementation through private sector initiatives; actions helping to improve governance in the forestry sector and actions improving the transparency and capacity of relevant government institutions.

[6] Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010, OJ L 295, 12.11.2010.

3. ENSURING THAT THERE IS A SUSTAINABLE SUPPLY WITHIN THE EU (PILLAR 2)

3.1. Facilitating the exchange of best practice

The Commission facilitates the exchange of best practice and has set three objectives focusing on promoting investment in extractive industries, namely:

1) establishing a national minerals policy*;*
2) setting up a land use planning policy for minerals;
3) putting in place a clear, understandable and streamlined process to authorise the exploration and extraction of minerals.

To meet these objectives, the three following actions have been put into practice.

3.1.1. Evaluating and exchanging good practice to ensure the sustainable supply of raw materials within the EU

The 'Good Practice Project' aimed to provide examples of good practice from across Europe in implementing developments to increase the competitiveness of the European raw materials sector. It ran until March 2014. As part of the project, a study was prepared to:

(a) analyse and compare the data collected (using a solid, coherent methodology), provide plausible explanations for the findings made and draw substantiated conclusions;
(b) take into account the results of previous studies and evaluations and
(c) give recommendations on which (type of) good practice policies/activities work best.

The 25 cases chosen were grouped into five categories:

- policy and legislative framework;
- information and knowledge base;
- governance;
- land use planning;
- permits and authorisation.

3.1.2. Report on national minerals policy indicators

The report on national minerals policy indicators replies, based on input from 18 Member States, was presented to the Raw Materials Supply Group. The data collected offers solid ground for further in-depth enquiries. A second data collection exercise could be undertaken in 2017. The indicators can help the Commission and Member States to assess the current situation and identify areas for improvement. On the basis of the replies received from the Member States, the indicators will be refined and regularly populated with data.

3.1.3. Competitiveness of the European mineral raw materials sector

A competitiveness study started in January 2014. The aim of the study is to have a comprehensive, up-to-date and concise overview of the competitiveness of the European mineral raw materials sector, divided into non-energy extractive industries and recycling industries. Results are expected by the end of 2014.

3.2. Improving the EU's knowledge base

To improve the EU's knowledge in the field of raw materials, the Commission, in the short term, works with Member States to evaluate the scope for increased synergies between national geological surveys. This would make it possible to achieve economies of scale, reduce costs and increase the potential for joint projects (e.g. a harmonised minerals database, a European raw materials yearbook, etc.). In the medium term, synergies with other EU initiatives, including the development of Copernicus, the European Earth observation programme, could improve the EU's knowledge of raw materials.

The following initiatives will help achieve this.

3.2.1. Study on statistical information on resources and reserves ('Minventory')

This ongoing study is analysing the potential for a pan-European statistical database on reserves and resources of non-energy non-agricultural raw materials. It will identify the relevant bodies that would be involved in creating such a database and explore ways of doing so. It will take stock of statistical data on reserves and resources used in Member States, covering both primary and secondary materials, and will make recommendations to be used in the development of a European minerals yearbook. The final results of the statistical analysis will be reviewed in 2014.

3.2.2. Study on data inventory for a raw material system analysis

A new study on data needed for a full raw materials flow analysis was launched at the beginning of 2014, based on a 2012 study. It looks at key challenges, i.e. how to fill data gaps and remove data flow bottlenecks by finding data sets or developing appropriate modelling, and will provide complete data sets for 22 raw materials.

3.2.3. Lifecycle data network on raw materials and critical raw materials

The Commission continued to develop lifecycle data, methods and studies in order to improve the knowledge base on (critical) raw materials. Life cycle data outline the resources consumed, emissions, and social pressures associated with the supply chains of raw materials. They equally identify where raw materials are used in supply chains and how they are managed at the end-of-their life for products and services. The Life Cycle Data Network, officially launched in February 2014, is expected to host quality-assured life cycle data from European and non-European public and private organisations.

3.2.4. Materials Information System for Energy Technologies (MIS-ET)

The Commission has developed a digital platform to gather, store and disseminate information about materials used in low-carbon energy technologies using a user-friendly, easily navigable web-based system, MIS-ET. The platform will become fully operational in 2014.

3.2.5. Collaboration with EuroGeoSurveys

Raw materials are included, alongside other geology fields, in the March 2013 collaboration agreement between the Commission's Joint Research Centre and EuroGeoSurveys, the association of EU national geological survey organisations. The agreement covers the association's strategic plan to build the European Geological Data Infrastructure (EGDI). This collaboration may also be extended to cover participation in the European minerals intelligence network, Minerals4EU.

3.3 Seabed Mining

The 2012 Communication on blue growth[7] identified five focus areas, including marine mineral resources. Seabed mining is technologically feasible and is considered a part of the Raw Materials Initiative, the European Innovation Partnership on Raw Materials and the Horizon 2020 programme. Seabed and subsea floor represent the next tangible source of raw materials, including for some critical raw materials. However, seabed mining, particularly deep and subsea mining, is challenging from an environmental and technological perspective. In December 2013, the Commission launched a study to look into deep sea mining. The results of this study are expected in 2014.

4. BOOSTING RESOURCE EFFICENCY AND INCREASING THE AMOUNT OF RECYCLING (PILLAR 3)

4.1. Resource efficiency

In December 2013, the Commission published a study report about material efficiency for ecodesign. The study examines how products could be designed in a more sustainable way using less material and fewer rare materials. It analyses a range of possible materials-related indicators for use in ecodesign preparatory studies and impact assessments. Four parameters were selected: recyclability benefit rates; recycled content; product lifetime; a critical raw material index.

As part of the European Platform on Lifecycle Assessment, the availability of data on critical raw materials in the European Lifecycle Database was analysed. The analysis identified knowledge gaps and priorities for broadening the availability of data in product supply chain analyses and in macro-economic indicators for the EU. The potential to provide information for EU lifecycle indicators was also assessed. These indicators give an idea of direct and indirect flows of critical raw materials in the EU economy, including domestic extraction and imports.

The European Resource Efficiency Platform (EREP)[8] was set up to provide high-level guidance on the transition to a more resource-efficient economy, stimulating growth and business opportunities. EREP issued recommendations in June 2013 and in March 2014. They include:

- moving towards a circular economy and promoting high-quality recycling;
- improving resource efficiency in business-to-business relations, in particular sustainable sourcing standards and
- putting a coherent, resource-efficient product policy framework in place.

Under the environmental theme of the EU's Seventh Framework Programme for research and technological development (FP7), the Commission approved funding for 14 resource efficiency projects in October 2013. The projects involve over 140 partners from 19 European countries, research organisations and private companies. They will tackle the challenges of recycling waste materials from manufactured products and the agricultural sector. The funds for the projects are EUR 40 million.

---

7 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Blue Growth opportunities for marine and maritime sustainable growth', COM(2012) 494, 13.9.2012.

8 The platform's members include Commissioners, members of the European Parliament, ministers, business CEOs, academics and representatives of NGOs and civil society.

4.2. Recycling

Secondary raw materials are an important potential source of raw materials in Europe.

In 2013, the Commission carried out intensive work to prepare for the waste target review. The review, which will take place in 2014, will be guided by the objectives set out in the EU's seventh Environment Action Programme for waste management, namely:

- to reduce the amount of waste generated;

- to maximise recycling and re-use;

- to limit incineration to non-recyclable materials;

- to limit landfilling to non-recyclable and non-recoverable waste.

In 2013, the Commission carried out a 'fitness check' of five waste-stream directives including those on packaging waste, end-of-life vehicles and batteries. It found that the directives by and large contain the elements subsequently set out in the Raw Materials Initiative. However, it identified a need to streamline issues such as methods for calculating targets.

The Commission also asked European standardisation organisations to develop European standards for the treatment of waste electrical and electronic equipment (WEEE) reflecting recent advances in technology. This measure aims to ensure that any European operator carrying out collection, recycling and treatment operations complies with minimum standards to prevent negative environmental impacts.

To help 10 Member States that were lagging behind in waste management practices meet EU targets, the Commission helped them optimise their policies through tailored roadmaps with practical recommendations. Some of these Member States are now making rapid progress towards meeting the EU targets.

The Commission also developed a model to quantify the environmental and economic impacts of waste management policy changes.

4.3. Waste shipments

In July 2013, the Commission proposed passing stricter legislation on national inspections of waste shipments to ensure that all Member States have similar levels of checks.[9] The proposal will, once adopted, amend the EU Waste Shipment Regulation by requiring that:

- Member States develop risk-based inspection plans which refer to, *inter alia*, human and financial resources, the assignment of tasks, cooperation between authorities and training needs, in order to support and steer Member States' inspections to target the most problematic and high-risk waste streams;

- exporters provide evidence on whether an item to be shipped is waste or not, and whether exported waste will be managed in an environmentally sound manner.

To ensure a harmonised approach to customs enforcement of the Waste Shipment Regulation, the Commission is working with Member State experts from customs authorities and environmental authorities to produce guidelines. They are expected to be adopted in the first half of 2014. In parallel, the Commission made progress on establishing a correlation table between waste codes and the customs tariff codes (Combined Nomenclature codes), which should simplify checks.

COM(2013) 516, 11.7.2013.

The Commission also supported participation by a large number of Member States' customs authorities in operation Demeter III, coordinated by the World Customs Organisation in 2013. It focused on maritime shipments of hazardous and other waste (in particular electrical and electronic waste, household waste and industrial waste) covered by the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal.

The Countering WEEE Illegal Trade (CWIT) project, funded by FP7, was launched in September 2013 and will run for two years. It is led by INTERPOL and targets policy-makers, law enforcement agencies and the electronics and e-waste industries. It aims to find regulatory, procedural and technical gaps which criminals can exploit to illegally transport and dispose of e-waste, and to recommend solutions.

In May 2013, a study was published, examining the feasibility of applying a global certification scheme/standard for recycling facilities to the export of waste streams. It considered four options: (1) no EU certification scheme, (2) voluntary EU certification scheme, (3) mandatory EU certification scheme, (4) mandatory EU certification scheme including mandatory third-party verification. The study recommended a mandatory certification scheme with mandatory third party verification, while making sure that WTO rules are followed. A stakeholder consultation meeting was held in June 2013 and an online consultation was launched in December 2013, focusing on export data and trends and the identification of key waste streams. The Commission is now analysing the feedback received to identify options for policy action, including voluntary approaches, and the scope of waste categories.

Internationally, the eleventh Conference of Parties to the Basel Convention adopted a framework on environmentally sound waste management in May 2013. In December 2013, it was decided that an expert group should assess the role of certification schemes as a tool to ensure environmentally sound management.

5. CROSS-CUTTING ACTIVITIES

5.1. Sector-specific criticality analyses

The Commission has examined critical metals for the energy sector, analysing a wide range of energy technologies, including the main electricity generation technologies, electric vehicles, lighting, fuel cells, electricity storage and energy efficiency technologies. It also looked at future supply and demand projections and identified 32 raw materials used in energy applications in significant quantities compared to their supply. Most of these materials are used in electric vehicles and for lighting applications. Solar and wind energy technologies and fuel cells also use many of them in significant quantities. Eight of these materials were considered critical for the energy sector, based on a combination of market and geopolitical factors, while four others were considered almost critical.[10]

As part of the European defence sector action plan[11], the Commission will carry out a new study to identify critical raw materials for this sector.

[10] 'Critical Metals in the Path towards Decarbonisation of the EU Energy Sector', European Commission, Joint Research Centre, 2013 (http://setis.ec.europa.eu/system/files/Critical%20Metals%20Decarbonisation.pdf).

[11] COM(2013) 542,

5.2. European Rare Earth Competency Network (ERECON)

ERECON is a project the Commission launched in 2013 at the request of the European Parliament. It aims to facilitate an open discussion among experts and create a network of excellence and cross-disciplinary exchange to increase knowledge of the most efficient use of rare earth elements and of their mining, refining, recycling and substitution. Working group meetings were held in October 2013 and January 2014. The working groups produce draft papers for their respective sectors and propose policy priorities for consideration by European policy-makers.

5.3 Markets and stockpiling

In the 2011 Communication on raw materials, and as part of its work on monitoring raw materials defined as critical for the EU, the Commission noted that it was 'ready to examine with Member States and industry, the added value and feasibility of a possible stockpiling programme of raw materials'. This examination took place between 2011 and 2012 and included extensive internal and external consultation.

As a result, the Commission currently does not envisage to set up an EU-wide raw material stockpiling system.

5.4. European Innovation Partnership on Raw Materials

The 2012 Communication proposing a European Innovation Partnership (EIP) on Raw Materials[12] asked EU and national industry, institutional stakeholders, academia, research organisations and NGOs to come up with a plan to contribute to the mid- and long-term security of the sustainable supply of raw materials in Europe.

Following the first high-level steering group meeting in February 2013, a strategic implementation plan, based on input from five operational groups, was adopted by the high-level steering group on 25 September 2013.

A call for commitments from external stakeholders to implement the plan opened on 31 October 2013 with a deadline of 7 February 2014. Following analysis by the Commission, the high-level steering group identified a total of 80 'raw materials commitments'. This recognition process provides a guarantee that they are in line with the EIP, gives them visibility and encourages synergies.

5.5. Research

Horizon 2020, the programme for research and innovation in the European Union for the period 2014–20, plays a crucial role in putting the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth into practice by providing a common strategic framework for the EU's funding of excellent research and innovation.

Raw materials are a new research field under the Horizon 2020 programme and they are part of Societal Challenge 5 in the chapter on ensuring the sustainable supply of non-energy and non-agricultural raw materials. This chapter uses input from the EIP strategic implementation plan.

[12] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Making Raw Materials Available for Europe's Future Wellbeing — Proposal for a European Innovation Partnership on Raw Materials', COM(2012) 82, 29.2.2012.

Including raw materials in the Horizon 2020 programme will help reach EIP targets, e.g. developing innovative pilot actions, finding substitutes for critical raw materials applications and creating an innovation-friendly regulatory framework.

Total funding for all actions included in Societal Challenge 5 will reach EUR 3081 million, of which around 20% will be dedicated to raw materials.

The work programme for 2014–15 contains seven raw materials topics for 2014. Five of these

— covering the production of primary raw materials, substitution and policy support actions

— are part of developing a low-carbon, resource-efficient economy with a sustainable supply of raw materials. The other two topics — covering recycling and a secondary raw materials inventory — are part of the focus area on waste.[13] There will also be a 'cross-challenge topic' under the SME Instrument of the Horizon 2020 programme. In line with the EU's strategy for international cooperation in research and innovation[14], participation of relevant international partners in activities under these topics is encouraged. The first calls for proposals under the Horizon 2020 programme were published on 11 December 2013 and the first grants will be awarded by the end of 2014.

13 'Waste: a resource to recycle, re-use and recover raw materials. Towards a near-zero waste society.'

14 COM(2012) 497