

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozwijanie synergii pomiędzy różnymi planami działania dotyczącymi gospodarki o obiegu zamkniętym”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2020/C 14/03)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	4.9.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.9.2019
Sesja plenarna nr	546
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	144/2/8

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Pierwszy etap gospodarki o obiegu zamkniętym został uwieńczony sukcesem. Sektor przedsiębiorstw wprowadza tę koncepcję do swej działalności, a przedsiębiorstwa prywatne wyprzedzają decydentów, dostrzegając potencjał pracy opartej na modelu obiegu zamkniętego. Zaczątkiem tego trendu i motorem działania są inicjatywy UE. Gospodarka o obiegu zamkniętym wykroczyła już poza recykling i gospodarowanie odpadami, wkraczając w nowy etap o bardziej krytycznym znaczeniu. EKES zachęca przyszłą Komisję w 2019 r., by dopilnowała uwzględnienie tej szerszej koncepcji we wszystkich nowych pakietach dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.2. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest praktycznym sposobem osiągnięcia szerszych celów polityki międzynarodowej, takich jak cele zrównoważonego rozwoju ONZ i cele klimatyczne porozumienia paryskiego. Może się również przyczynić do realizacji światowego programu działań na rzecz klimatu poprzez aktywny udział podmiotów niepaństwowych, w tym samorządów lokalnych i regionalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego reprezentowanych przez trzy grupy EKES-u.

1.3. Europejska platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym i jej grupa koordynacyjna mają do odegrania kluczową rolę w rozwijaniu następnych etapów przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym i jego wdrażaniu, gdyż za pośrednictwem strony internetowej platformy będą działać jako centrum informacyjne. Platforma zapewnia również duże możliwości nawiązywania kontaktów i zachęca do synergii. Jest ponadto dobrze przygotowana, by opracować wzór planu działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, który mógłby zostać powszechnie udostępniony.

1.4. Sekretariat platformy, którym zarządza EKES, uczynił ze społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych stron główne ogniwo procesu decyzyjnego platformy. EKES popiera inicjatywę kierowaną przez zainteresowane strony i zachęca zainteresowane podmioty do wskazania i zasygnalizowania praktycznych przeszkód, które społeczeństwo obywatelskie napotyka w realizacji programu gospodarki o obiegu zamkniętym. Platforma jest do tego idealnie przygotowana, gdyż współpracuje z sekretariatem w celu zaproponowania sposobu zlikwidowania takich przeszkód.

1.5. Uzupełnieniem wsparcia dla planów działania oraz wsparcia dla tworzenia synergii muszą być badania i rozwój, odpowiednie otoczenie regulacyjne, kształcenie z udziałem wszystkich zainteresowanych stron oraz informacje na temat dostępu do wsparcia finansowego na etapie przechodzenia do gospodarki o obiegu zamkniętego.

1.6. Pomimo dotychczasowych sukcesów stworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym utrudniają oczywiste przeszkody. Mają one charakter polityczny lub finansowy, są związane z perspektywą publiczną czy też zarządzaniem infrastrukturą. Proponując rozwiązania decydem, platforma musi wskazać i zasygnalizować wszelkie inne przeszkody.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Po przyjęciu przez Komisję Europejską planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym EKES kontynuuje swoje wysiłki na rzecz wspierania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym w Europie poprzez silne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić przechodzenie na gospodarkę o obiegu zamkniętym oparte na zasadach skuteczności, równości i sprawiedliwości.

2.2. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej jest oparta na zleconej przez EKES analizie dotyczącej strategii i planów działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym w Europie i mającej na celu określenie synergii i potencjału w zakresie współpracy i budowania sojuszków. Mogą one występować na wszystkich poziomach i pomiędzy wszystkimi podmiotami – decydentami politycznymi, przedsiębiorstwami, pracownikami, konsumentami i członkami społeczeństwa.

2.3. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest praktycznym sposobem osiągnięcia szerszych celów polityki międzynarodowej, takich jak cele zrównoważonego rozwoju ONZ i cele klimatyczne porozumienia paryskiego. Może się również przyczynić do realizacji światowego programu działań na rzecz klimatu poprzez aktywny udział podmiotów niepaństwowych, w tym samorządów lokalnych i regionalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego reprezentowanych przez trzy grupy EKES-u.

2.4. Pierwszy etap rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym został uwieńczony sukcesem. Sektor przedsiębiorstw wprowadza tę koncepcję do swej działalności, a przedsiębiorstwa prywatne wyprzedzają decydentów, dostrzegając potencjał pracy opartej na modelu obiegu zamkniętego. Zaczątkiem tego trendu i motorem działania są inicjatywy UE. Gospodarka o obiegu zamkniętym wykroczyła już poza recykling i gospodarowanie odpadami, wkraczając w nowy etap o bardziej krytycznym znaczeniu. EKES zachęca przysłą Komisję w 2019 r., by dopilnowała uwzględnienie tej szerszej koncepcji we wszystkich nowych pakietach dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym.

## 3. Czym charakteryzuje się plan działania?

3.1. Plany działania i strategie na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym pomagają określić i zdefiniować, co dane państwo, region lub miasto pragną osiągnąć oraz jakie kroki należy podjąć w tym celu. Są to często wszechstronne dokumenty dotyczące przejścia od modelu linearnego do modelu opartego na obiegu zamkniętym, obejmującego takie etapy łańcucha wartości jak produkcja, konsumpcja, gospodarowanie odpadami, surowce wtórne, innowacje i inwestycje.

3.2. Takie dokumenty odnoszą się często do działań mających na celu realizację międzynarodowych celów, takich jak porozumienie paryskie w sprawie zmiany klimatu czy cele zrównoważonego rozwoju ONZ, a także podjęcie globalnych wyzwań, takich jak niedobór zasobów i ograniczenia obecnego modelu gospodarczego z myślą o zrównoważonym środowiskowo i społecznie zarządzaniu zasobami.

3.3. Plany działania i strategie na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym mają zwykle charakter tematyczny powiązany z aspektami terytorialnymi danej miejscowości, regionu czy państwa członkowskiego. Na przykład w Estremadurze w Hiszpanii ochrona gruntów na pastwiska jest uważana za kluczowy element długofalowych wyników gospodarczych regionu, a w fińskiej strategii krajowej kładzie się silny nacisk na leśnictwo.

3.4. Strategie i plany działania, które mają w dużym stopniu charakter sprzyjający włączeniu społecznemu, uwzględniają podejścia dotyczące łańcucha wartości w danym sektorze, takie jak produkcja, rolnictwo, zarządzanie żywnością i gospodarka wodna. Włączenie zainteresowanych stron ma istotne znaczenie dla określenia kluczowych zainteresowanych stron w procesie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, a szereg strategii i planów działania odnosi się do włączenia poprzez tematy horyzontalne, które można podzielić pod względem tego, czy są techniczne, ukierunkowane na produkt, ukierunkowane na sieć lub oparte na rozwoju terytorialnym

3.5. To, do jakiego stopnia dana strategia lub plan działania sprzyja włączaniu zainteresowanych stron można również postrzegać jako stopień zintegrowania podejścia tematycznego i sektorowego. Niektóre strategie mają na celu wprowadzenie koncepcji obiegu zamkniętego, skupiają się więc w głównej mierze na zainteresowanych stronach, aby zachęcać do udziału i angażowania się w transformację. Inne strategie są bardziej skoncentrowane na sektorach i obejmują węższą pulę zainteresowanych stron, które są istotne z punktu widzenia ukierunkowanych obiegów w ramach sektora. Na razie najpowszechniejszą formą strategii jest strategia obejmująca wszystkie aspekty, a więc dotycząca wielu obiegów w ramach sektora i zachęcająca do tworzenia partnerstw.

## 4. Europejska platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym

4.1. Europejska platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym została ustanowiona w 2016 r. jako wspólna inicjatywa EKES-u i Komisji Europejskiej na wniosek zawarty w opinii EKES-u<sup>(1)</sup>. Jest to działająca na poziomie europejskim sieć skupiająca sieci, która łączy zainteresowane strony z całej UE i ułatwia dialog, wymianę najlepszych praktyk i wskazanie luk w polityce. Platforma obejmuje grupę koordynacyjną, w której skład wchodzi przedstawiciele środowisk akademickich, społeczeństwa obywatelskiego i samorządu lokalnego, a także sieci krajowych lub sektorowych.

(1) Opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

4.2. Platforma ta stała się istotnym ośrodkiem informacji i tworzenia sieci kontaktów w kontekście europejskich inicjatyw na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. W jej ramach działa grupa koordynacyjna złożona z 24 organizacji członkowskich oraz popularna strona internetowa odwiedzana przez średnio 7000 użytkowników w miesiącu. Organizuje ona coroczną dwudniową konferencję, a liczba osób zainteresowanych udziałem w niej znacznie przewyższa możliwości organizatorów.

4.3. EKES zapewnia platformie sekretariat, wnosząc do niej wartość dodaną. Jako organ reprezentujący społeczeństwo obywatelskie w UE EKES wyspecjalizował się w znajdowaniu silnego wspólnego głosu w stanowiskach różnych grup. W ramach swoich prac ustawodawczych EKES wypracowuje porozumienie szerokiego grona swoich członków. Te podstawowe atrybuty ułatwiły członkom platformy pełne wyrażenie swoich poglądów i zaangażowanie się w działalność platformy bez nadmiernego zinstytucjonalizowania procesu.

4.4. Platforma europejskich podmiotów gospodarki o obiegu zamkniętym może przyczynić się do rozwoju nowych strategii na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym na dwa sposoby: 1) poprzez stworzenie platformy służącej publikacji strategii i planów działania, dzięki czemu łatwo będzie znaleźć dokumenty i odnieść się do nich, oraz 2) ułatwiając nawiązywanie kontaktów między zainteresowanymi stronami, zarówno w obrębie obszarów, jak i między nimi. Za pośrednictwem sekretariatu platforma może zmaksymalizować potencjał powiązań między osobami uczestniczącymi we wdrażaniu na szczeblu lokalnym i szczeblu państw członkowskich a decydentami na szczeblu UE.

4.5. Dzięki nawiązywaniu kontaktów platforma może również zachęcać do włączenia szerokiego grona podmiotów społeczeństwa obywatelskiego jako zainteresowanych stron w procesie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz na wczesnym etapie projektowania i rozwoju planu działania.

4.6. Platforma zapewnia unikalną infrastrukturę, która umożliwia uzyskanie w UE skoordynowanego i spójnego podejścia do projektowania i wdrażania nowych modeli gospodarczych. Inne platformy wykorzystują ją jako wzorcowy schemat, w którym organizacje społeczeństwa obywatelskiego prowadzą sekretariat, a zainteresowane strony rotacyjnie przewodniczą grupie koordynacyjnej.

4.7. EKES podkreśla, że należy się konsultować ze wszystkimi zainteresowanymi stronami na każdym etapie rozwoju strategii i planu działania – od projektu po wdrażanie i monitorowanie postępów.

4.8. Komitet znajduje się w wyjątkowej sytuacji, jako że pełni funkcje zarówno partnera platformy, jak i jej sekretariatu, w związku z czym może w większym stopniu zachęcać do stosowania integracyjnego podejścia przez zapewnienie elastycznego modelu strategii, który może być inspiracją dla twórców strategii i planów działania dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym. Ten model strategii został opracowany i opublikowany w ramach analizy zleconej przez EKES<sup>(?)</sup>.

4.9. Opracowanie skutecznych strategii wymaga solidnych podstaw naukowych i badawczych, na których oprze się proces decyzyjny. Jest to jeden z fundamentów innowacji i będzie on wymagać zdecydowanego połączenia inwestycji publicznych i prywatnych.

## 5. Najważniejsze wnioski z analizy

5.1. Gospodarka o obiegu zamkniętym to szerokie pojęcie, które obejmuje zmiany w zakresie wykorzystania materiałów, modeli biznesowych, modeli produkcji, biogospodarki, przepływu zasobów, rynków surowców wtórnych i roli konsumentów.

5.2. Strategie muszą odzwierciedlać ten szeroki zakres, ale są najbardziej skuteczne, gdy koncentrują się na określonym obszarze, który jest istotny dla zasięgu geograficznego strategii. Na przykład w regionie rolniczym strategia na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym skupi się na biogospodarce oraz roli rolnictwa i naturalnych ekosystemów w obiegu zamkniętym. W regionie o większej produkcji odpadów celem strategii będzie jak najlepsze przekształcenie odpadów w cenne surowce wtórne.

5.3. Istnienie planu działania na szczeblu UE było zachętą do opracowania planów na szczeblu krajowym. W niektórych regionach funkcjonują duże klastry strategii. Tam, gdzie przyjęto strategię krajową, jest większa szansa na wypracowanie strategii lokalnych lub regionalnych. EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie do opracowania i realizacji strategii krajowych zgodnych z inicjatywami UE w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym.

5.4. W 80 % przypadków na etapie ustalania zakresu strategii i ich opracowywania brakuje konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim. EKES i platforma europejskich podmiotów gospodarki o obiegu zamkniętym eksponują prace prowadzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w tej dziedzinie oraz dostępną wiedzę fachową. EKES zaleca skoordynowane podejście przy opracowywaniu procesu zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron już na najwcześniejszym etapie projektowania strategii. Może się tym zająć platforma lub może to być projekt realizowany wspólnie z Komitetem Regionów, Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją.

(?) „Circular economy strategies and roadmaps in Europe: Identifying synergies and the potential for cooperation and alliance building”.

5.5. Zakres strategii określa się na najwcześniejszym etapie. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie, aby na etapie ustalania zakresu zostały uznane wzajemne powiązania w gospodarce o obiegu zamkniętym oraz interdyscyplinarne wymogi dla zapewnienia skutecznego wdrożenia. Gospodarka o obiegu zamkniętym już wykroczyła poza recykling, co powinno zostać uwzględnione w strategiach.

5.6. Strategie powinny być rozwijane z myślą o skalowalności i możliwości przenoszenia. Wczesne strategie najwyraźniej nie uwzględniają tych elementów. Osiągnięcie tego z pewnością będzie łatwiejsze dzięki bardziej skoordynowanemu podejściu do opracowywania nowych strategii lub dokonywania przeglądu istniejących.

5.7. Ważne jest dobre zarządzanie. W ramach planów działania należy zapewnić odpowiedzialność albo istniejącej już jednostki organizacji, albo jednostki nowo utworzonej. Zadaniem takiej jednostki byłoby wspieranie tworzenia sieci, tworzenie wiedzy i dostarczanie informacji, monitorowanie postępów i zapewnienie regularnych aktualizacji strategii. Takie podejście pomaga zagwarantować, że plany działania będą elastycznymi dokumentami będącymi podstawą do działania.

5.8. Gospodarka o obiegu zamkniętym odgrywa ważną rolę w rolnictwie. Tradycyjne gospodarstwa rolne będące własnością rodziny i przez nią prowadzone były (i w niektórych przypadkach nadal są) modelami efektywnego wykorzystania zasobów w zgodzie z naturą. EKES apeluje o zapewnienie unijnego finansowania wspierającego tworzenie obiegu zamkniętego w sektorze rolnym, na wszystkich poziomach i niezależnie od skali działalności. Biogospodarka jest jednym z segmentów obiegu zamkniętego. Przepływy biologiczne i przepływy materiałów łączą się, tworząc połączone ze sobą tryby gospodarki o obiegu zamkniętym. Plany działania dla regionów rolniczych mogą pomóc tym regionom w wypracowaniu skoordynowanego podejścia i zapewnieniu pełnego wykorzystania przewagi konkurencyjnej wynikającej z wdrożenia obiegu zamkniętego.

5.9. Plany działania mogą koncentrować się również na regeneracji lub naprawie produktów. Nowe modele działalności gospodarczej i własności wraz z wprowadzeniem skutecznego ekoprojektu mogą stworzyć szanse na zatrudnienie i dobrobyt w regionie dzięki regeneracji produktów.

5.10. Przekazywanie konsumentom dokładnych i jasnych informacji jest istotną częścią rzetelnego planu działania. Bariery kulturowe utrudniające przechodzenie do korzystania z produktów pochodzących z obiegu zamkniętego lub z materiałów wtórnych należy eliminować poprzez działania informacyjne. Dla konsumentów produkty regenerowane są często na tym samym poziomie funkcjonalnym co te wytwarzane z materiałów pierwotnych, lecz bardziej od nich zrównoważone. Obawy dotyczące jakości i praw konsumentów powinny być częścią wszelkiego udanego planu działania.

5.11. Istotnym elementem skutecznego wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym będzie włączenie skoordynowanego podejścia do uświadomienia społeczeństwu, od uczniów po konsumentów, zalet i zasad obiegu zamkniętego. Kształcenie z udziałem wszystkich zainteresowanych stron jest zasadniczym elementem udanej i sprzyjającej włączeniu społecznemu transformacji.

5.12. Szkolenia, działania informacyjne i dzielenie się wiedzą można udoskonalić dzięki wykorzystaniu zasobów partnerskiego uczenia się, które może udostępnić Komisja.

## 6. Bariery ograniczające skuteczność planów działania

6.1. Plany działania same w sobie nie wystarczą, aby osiągnąć postęp w osiągnięciu obiegu zamkniętego. Należy pokonać szereg barier.

6.2. Przeszkody polityczne: brak wsparcia politycznego.

— Polityczne odizolowanie strategii – brak ich powiązania z innymi strategiami politycznymi i spójną, szerszą strategią dotyczącą gospodarki o obiegu zamkniętym.

6.3. Przeszkody publiczne: brak świadomości społecznej i zrozumienia pojęcia gospodarki o obiegu zamkniętym, Zaniepokojenie konsekwencjami dla wszystkich podmiotów przechodzących transformację, od producentów po użytkowników końcowych i konsumentów.

— Jednym ze sposobów przezwyciężenia tych obaw jest stworzenie miejsca spotkań dla osób dzielących się wiedzą i doświadczeniem. Taką funkcję pełni europejska platforma zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym, którą wspierają prace członków jej grupy koordynacyjnej, na przykład French Institut national de l'économie circulaire (INEC – Francuski Instytut Gospodarki o Obiegu Zamkniętym) i jego prace w zakresie mapowania sieci gospodarki o obiegu zamkniętym w Europie.

6.4. Ramy zarządzania infrastrukturą: brak przepisów dotyczących skalowalności i możliwości przeniesienia.

— Konieczne jest dostosowanie planów działania do konkretnego kontekstu terytorialnego. Należy opracować i wdrożyć odpowiednie uregulowania.

6.5. Przeszkody finansowe: możliwy brak zachęt gospodarczych zarówno dla przedsiębiorstw, by dokonały transformacji, jak i dla użytkowników, by przestawili się na produkty i usługi z obiegu zamkniętego. Ostatecznie możliwości konsumentów w zakresie obiegu zamkniętego staną się bardziej konkurencyjne gospodarczo, lecz początkowy etap transformacji może wymagać zachęt. Należy jasno informować o dostępie do odpowiednich źródeł finansowania, a proces składania wniosków powinien być łatwy i zrozumiały.

6.6. EKES wzywa platformę do zajęcia się podstawowymi przeszkodami, wskazania innych barier i zaproponowania decydom konkretnych rozwiązań głównych problemów.

Bruksela, dnia 26 września 2019 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---