

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2009
COM(2009)693 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

за състоянието на прилагане на интегрираната продуктова политика

SEC(2009)1707

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

за състоянието на прилагане на интегрираната продуктова политика

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 18 юни 2003 г. Комисията прие своето съобщение „Интегрирана продуктова политика — изграждане на екологична концепция за жизнения цикъл“.¹ Настоящият доклад обобщава състоянието на прилагане на тази политика. Подробен анализ се прави в Работния документ на службите на Комисията.

Концепцията за интегрирана продуктова политика (ИПП) трябва с помощта на най-подходящите политически инструменти и с участието на заинтересованите страни да доведе до съгласувани действия за създаване на по-екологични продукти, обединяващи ниска степен на въздействие върху околната среда с разширено предлагане на услуги за потребителите. Тя призовава към постоянно подобряване на производството и проектирането на продуктите и към насърчаване на тяхното разпространение сред потребителите.

Концепцията за ИПП се основава на следните наблюдения:

- Производството и употребата на стоки и услуги (т.е. продукти) са отговорни за по-голямата част от отрицателните въздействия върху околната среда. Положението се влошава поради непрекъснатото нарастване на броя на продуктите, консумирани в ЕС и по света.
- Натиск и въздействия върху околната среда възникват на различни етапи от жизнения цикъл на продуктите (по веригата за производство, на етапа на употреба, при обезвреждането в края на жизнения цикъл на продукта). Коригиращите действия трябва да бъдат така проектирани, че да предотвратят простото прехвърляне на екологичния товар към други етапи на жизнения цикъл или в други географски региони.
- Поради голямото разнообразие на продуктите и въздействията те не могат да бъдат обхванати от единен единствен политически инструмент. Подходящият политически инструмент или подходящата комбинация от инструменти трябва да се избират и прилагат в зависимост от случая и координирано, често в множество области на политиката (например законодателство относно проектирането на продукти, горни граници на емисиите, етикетиране, данъчно облагане, доброволни инициативи на промишлеността и т.н.). За да се извлече най-доброто от тези инструменти е необходимо в процеса да бъдат включени широк диапазон заинтересовани страни, в това число представители на политиката, бизнеса и потребителите.

¹ COM (2003) 302.

Съобщението относно ИПП от 2003 г. бе предшествано от подготвителни проучвания през 1998 г. и Зелена книга за ИПП² през 2001 г. В това съобщение бе разработена целта на ИПП и бяха установени пет „принципа“ на ИПП: (1) Подход, основан на жизнения цикъл; (2) Сътрудничество с пазара; (3) Широко участие на заинтересовани лица; (4) Непрекъснато подобряване на продуктите; (5) Координирано използване на политически инструменти. За изпълнението на ИПП бяха предвидени три стратегически действия:

- **Осъществяване на принос** към рамкови политически мерки, по-специално към стратегията на ЕС за устойчиво развитие³, 6-тата програма на ЕС за действие в областта на околната среда⁴ и десетгодишната рамка за програмите за устойчиво потребление и производство⁵.
- **Допълване** на съществуващи политики във връзка с продуктите чрез осигуряване на рамка, в която екологичните проблеми могат да бъдат разглеждани с оглед на техния жизнен цикъл.
- **Засилване** на координацията и съгласуваността на инструментите на свързаната с околната среда продуктова политика.

Съответно, самата ИПП като цяло ще се въздържа от конкретни действия по отношение на специфични продукти⁶, но ще предостави концептуална рамка, насоки и инструменти за широк спектър от политики и участници. Съобщението подчерта възможните области на действие и предложи конкретни отговорности за основните групи заинтересовани страни.

Съветът на министрите на околната среда⁷ приветства тази инициатива и подкрепи „... намерението да се насърчат съответните участници да включат в своите политики цели за намаляване на въздействията на всички продукти върху околната среда, насочени към непрестанното подобряване на продуктите и услугите ...“

Впоследствие концепцията и инструментите на ИПП бяха въведени в действие на всички политически нива с участието на промишлеността и на други заинтересовани страни в различни степени.

2. СЪСТОЯНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО

Понастоящем принципите на ИПП са включени в много инициативи и резултатите от направените проучвания, както и разработените инструменти, както е посочено в съобщението, намират широко приложение. Независимо от това тези инициативи

² COM (2001) 68.

³ Обновена стратегия за устойчиво развитие от 9 юни 2006 г., № 10117/06.

⁴ COM (2001) 31.

⁵ Виж http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml.

⁶ Все пак бяха проведени два пилотни проекта, за да бъде проверена валидността на подхода и да се набере опит по отношение на прилагането му. За целта бяха избрани продуктите „мобилни телефони“ и „градински столове от тропическо дърво“ без оглед на значимостта на техните въздействия върху околната среда или на очакваната степен на подобрене. Виж <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

⁷ Заключение на Съвета от 12 ноември 2003 г. за интегрираната продуктова политика.

обичайно не се позовават на ИПП. Поради това разгръщането на ИПП трябва да се оценява на базата на съдържанието на политиките, а не на базата на позоваванията. Също така, след въвеждането ѝ амбициите за повече съгласуваност на свързаните с продуктите политики нараснаха значително, като формираха част от плана за по-добро регулиране⁸. Действително, принципите на ИПП бяха успешно интегрирани в общата рамка на инициативата за **устойчиво потребление и производство / устойчива промишлена политика (SCP/SIP)** чрез **плана за действие за SCP/SIP за 2008 г.**⁹, което ефективно доведе до напредък в процеса, чието начало бе положено със съобщението за ИПП.

Изглежда уместно в бъдеще да продължи обединяването на двата процеса, като ИПП се разглежда като съществен компонент на плана за SCP/SIP.

2.1. Примери за прилагане на ИПП на равнището на Общността

Някои политически инициативи, разработени след съобщението за ИПП, отразяват подхода на ИПП за налагане на по-екологични продукти с оглед на целия им жизнен цикъл.

Планът за действие за устойчиво потребление и производство / устойчива промишлена политика (SCP/SIP) обединява инструментите на ИПП в съгласуван политически пакет, насочен към по-екологични продукти и по-интелигентни модели на потребление. Поради това той представлява важен принос към прилагането на инструментите на ИПП на равнище Общност, като включва между другото: законодателство за **постоянно подобряване на проектирането на продукти** наред с преразгледани схеми за **етикетиране** с цел насърчаване на потребителското търсене на продукти с изявени екологични характеристики, рамка за **съобразени с околната среда обществени поръчки** на стоки и услуги и възможността за използване на финансови стимули за насърчаване на разгръщането на подобни продукти. Освен това „**Форумът за пазара на дребно**“, създаден по плана за действие за SCP/SIP прилага всички инструменти на инициативата за **съобразени с околната среда частни поръчки** и осигурява сътрудничеството на различни заинтересовани страни, за да бъдат потребителите информирани по-добре относно устойчивостта.¹⁰

Директивата за екодизайн на енергоемките продукти представлява пряко прилагане на принципите на ИПП в законодателството за проектиране на продукти. Нейният обхват беше разширен през 2009 г. върху нови продуктови групи (продукти, свързани с енергопотреблението) в контекста на плана за действие за SCP/SIP.¹¹

С новата **Рамкова директива за отпадъците**¹² някои елементи на ИПП стават правно обвързващи, по-специално изискването при разработването на политиката за

⁸ COM (2005) 97.

⁹ COM (2008) 397.

¹⁰ Тъй като търговията на дребно има ключова роля като посредник между производители и потребители, представителите на търговията на дребно ще трябва съвместно с производителите да осигурят подходящо етикетиране и информация за продуктите, за да подпомогнат прехода към по-устойчиви продукти. Предлаганата информация за околната среда следва да бъде разбираема, недвусмислена, да не подвежда или обърква потребителите.

¹¹ Директива 2009/125/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за създаване на рамка за определяне на изискванията за екодизайн към продукти, свързани с енергопотреблението.

¹² Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците.

отпадъците да бъде отчитан целият жизнен цикъл на материалите. Подходът, основан на жизнения цикъл доведе до включване на разпоредба в **Директивата за батериите**¹³, която позволява унищожаването на отпадъците вместо рециклирането им, само ако то има положителен екологичен ефект от гледна точка на целия жизнен цикъл.

Тематичните стратегии относно устойчивото използване на природните ресурси¹⁴ и предотвратяването и рециклирането на отпадъците¹⁵ потвърдиха подхода, основан на жизнения цикъл, и призова за непрекъснато подобряване, както и принципа на сътрудничество с пазара. Призивът за силни пазари за рециклиране в ЕС, отправен чрез стратегията за отпадъците, е пример за това.

След приемането на съобщението за ИПП Комисията незабавно започна разработката на **Европейска платформа за оценка на жизнения цикъл (LCA)**, на Европейска справочна база данни за жизнения цикъл и на Ръководство за оценка на жизнения цикъл. Продължава работата по създаване на специфично ръководство за прилагането на подхода, основан на жизнения цикъл, в специфични области на политиката, както и за пълното включване на международното измерение. Освен това, посредством два доброволни **пилотни проекта** бяха проучени практическите страни на концепцията на ИПП и по-специално подходът, основан на жизнения цикъл¹⁶, което доведе до доброволни ангажименти на промишлеността в това отношение.

За да подпомогне **фокусирането на политиките**, Комисията направи оценка за установяване на продуктите с най-голямо въздействие върху околната среда и на вариантите за тяхното подобряване¹⁷. Последвалото фокусиране върху строителството, транспорта и хранителните продукти намери своето продължение между другото под формата на **Европейската кръгла маса за устойчиво потребление и производство на храни** с множество заинтересовани страни, която беше създадена неотдавна (2009 г.)¹⁸, както и под формата на уебсайта BUILD-UP.¹⁹

Инициативата за **водещ пазар за рециклиране** е насочена към насърчаване на търсенето на продукти, включващи рециклирани материали, които предлагат екологични предимства с оглед на жизнения си цикъл. **Водещият пазар за биологични продукти** има за цел да насърчи разработването на устойчиви продукти от

¹³ Директива 2008/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори.

¹⁴ COM (2005) 670.

¹⁵ COM (2005) 666.

¹⁶ Виж <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

¹⁷ Виж: http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable_development/susproc.cfm.

¹⁸ Европейската кръгла маса за устойчиво потребление и производство на храни е процес с множество заинтересовани страни, чиито цели са: i) определяне на надеждна и стандартизирана научна методика за оценка на храни и напитки през целия им жизнен цикъл; ii) определяне на подходящи средства за комуникация с потребителите и другите заинтересовани страни; iii) насърчаване на непрекъснатото подобряване на екологичните характеристики на храните и напитките по веригата на доставка.

¹⁹ На този уебсайт строителни специалисти, местни органи и обитатели на сгради могат да споделят своя опит относно намаляването на енергийното потребление в сградите, виж <http://www.buildup.eu/>. Европейската комисия организира също и съгласувано действие с представители на държавите-членки за обмен на най-добри практики по прилагането на директивата за енергийните характеристики на сградите (Директива 2002/91/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 година относно енергийните характеристики на сградите, ОВ L 1/65, 4.1.2003 г.).

възобновяеми суровини, например химически вещества и пластмаси на биологична основа.²⁰

По 6^{-ата} и 7^{-ата} рамкови програми за научни изследвания бяха финансирани редица изследователски проекти, целящи да бъде подпомогнато прилагането на политиките на ИПП, по-специално на насочените към подобряване на методиките за оценка на жизнения цикъл, към екопроектиране, промишлена екология, предотвратяване на отпадъци, рециклиране, биорафинерии и устойчиво потребление.

2.2. Примери за прилагане на ИПП на равнището на държавите-членки

Концепцията на ИПП вече се е наложила в действията на държавите-членки — често в тясна връзка с действия на равнището на Общността.

Транспонирането и прилагането на законодателство на Общността с елементи на ИПП е съществена част от приноса на държавите-членки към ИПП. Пример за това е законодателството в областта на проектирането на продукти и етикетирането и включването на външните екологични разходи в продуктовете разчети чрез схеми за отговорност на производителите. Някои от схемите за екологично данъчно облагане в различни държави-членки представляват такива национални инициативи за включване на външните екологични разходи в продуктовете разчети.

Държавите-членки предприеха действия за насърчаване на търсенето на по-добри продукти, по-специално в областта на съобразените с околната среда обществени поръчки. Действията на седемте държави-членки с най-добри показатели повишиха средния дял на съобразените с околната среда обществени поръчки в ЕС до 45 % (като стойност), като доведоха например до намаляване на емисиите на CO₂ с 25 % и независимо от това до намаляване на разходите за целия жизнен цикъл с 1 %. Нидерландия си е поставила за цел до 2010 г. да повиши дела на съобразените на с околната среда обществени поръчки на националното правителство до 100 %.

Много от държавите-членки са си поставили за цел да информират по-добре потребителите. Около половината от тях имат национални схеми за екомаркировка в допълнение към европейския знак за екомаркировка, като в най-добрите случаи броят на лицензираните продукти достига 10 000 за отделна страна. Координацията и интеграцията на политиката на национално равнище се развиха в много отношения: редовните срещи по ИПП под председателството на Комисията осигуряват редовен обмен на възгледи и опит, като се допълват от междуинституционални работни групи например в скандинавските страни, от национални органи за координация на ИПП и специални отдели за устойчиво производство и потребление например във Франция и Обединеното кралство или от специализирана служба на правителството в Бавария (Германия).

Държавите-членки продължиха също своите действия, свързани с определени продукти. Дания, Финландия, Швеция и Обединеното кралство организираха експертни групи за продукти, включващи заинтересовани страни от всички етапи на жизнения цикъл. Бавария подкрепи множество проекти за екопроектиране на отделни продукти. Особено Италия, Дания, Нидерландия, Германия, Швеция и Франция

²⁰ COM (2007) 860.

преследват също активна политика на поемане на **доброволни ангажименти** от промишлеността относно специфични цели и действия.

Тези инициативи често се подкрепят от активна работа по **данните и методиките на жизнения цикъл**. Най-малко една трета от държавите-членки разработват инструменти и налагат много активно подхода, основан на жизнения цикъл; някои от тях са основали центрове за оценка на жизнения цикъл.

Във връзка с интегрирането на подхода, основан на жизнения цикъл, в дейностите на организациите, във всички държави-членки са взети мерки за насърчаване на **схемата за управление на околната среда EMAS**.

2.3. Примери за прилагане на ИПП от бизнеса и други заинтересовани страни

Промислени асоциации, отделни предприятия и неправителствени организации си сътрудничат с органи и изследователи на общностно, национално и местно равнище. Повечето **свързани с определени продукти** дейности, в това число пилотните проекти на Комисията, станаха възможни само с активното участие на промишлеността и неправителствените организации. Промислеността също подпомогна, и продължава да подпомага, **набирането на информация за жизнения цикъл**, по-специално чрез приноса си към Европейска база данни за жизнения цикъл.

Осведомеността относно подхода, основан на жизнения цикъл, нарасна значително. Промислените отрасли използват в нарастваща степен подхода, основан на жизнения цикъл, за да информират потребителите и органите за своите подходи относно продуктовата политика. Един типичен пример е инициативата „Екопрофили“ на пластмасовата промишленост в Европа. Друг пример е активното участие на промислени асоциации чрез Консултативния форум в разработването на мерки за прилагане на **директивата за екодизайн**. Освен това нараства участието на бизнеса в инициативи за **разработване на политики** на базата на жизнения цикъл, например чрез Форума на пазара на дребно, Европейската кръгла маса за устойчиво потребление и производство на храни и инициативата BUILD-UP.

3. ПОЛЕ ЗА ДОПЪЛНИТЕЛНИ ДЕЙСТВИЯ

Като цяло в ЕС бе постигнат значителен напредък по отношение на продуктовете политики във връзка с околната среда. Независимо от това продължава да съществува широко поле за допълнителни действия, тъй като ИПП е по-скоро процес отколкото окончателно състояние. Сред очевидните възможности са:

По-нататъшно **засилване на ролята на ИПП в националните политики**. В някои държави-членки има въведени примерни мерки, но много други все още изостават. Тъй като ИПП е процес в развитие, се наблюдават различни степени на напредък през разглеждания период поради по-обща причини от рода на разширяването на ЕС. Докато някои от новите държави-членки обаче показват значителен напредък, някои от държавите-членки от ЕС-15 биха могли да увеличат усилията си.

Участието на **неправителствени организации, организации на потребителите и МСП** в процесите на ИПП и прилагането на нейните инструменти може да бъде допълнително насърчено и улеснено. Основното впечатление е, че са необходими по-сериозна подкрепа и по-развит диалог, за да се повиши осведомеността за екологичните

предимства, които предлага подходът, основан на жизнения цикъл, при намаляването на отрицателните въздействия на продуктите. Много експертни групи за продукти и пилотните проекти демонстрираха, че това може да бъде постигнато в особено висока степен чрез сътрудничество по конкретни случаи.

Както вече бе посочено в съобщението за ИПП, концепцията може да бъде приложена също и към подобряването на екологичните характеристики **на непромишлени продукти и на услуги**. В контекста на плана за действие за SCP/SIP бяха стартирани инициативи в това направление като вече споменатите Форум за пазара на дребно и Европейска кръгла маса за устойчиво потребление и производство на храни.

„Инструментите на ИПП“ за данъчно облагане и субсидии все още не са прилагани на равнището на Общността.

4. ПРЕНАСЯНЕ НА ПОЛИТИЧЕСКИ ИНИЦИАТИВИ ОТ ИПП КЪМ ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА SCP/SIP

Концепцията ИПП бе създадена от Комисията в период на възникване на нови значими инициативи в областта на политиката по околната среда, които преместиха фокуса от последващи към превантивни мерки. На равнището на Общността 6-тата програма на ЕС за действие в областта на околната среда призова за прилагането на ИПП към природните ресурси и политиката за отпадъците. В международен план срещата на високо равнище в Йоханесбург постави дейностите за създаване на модели за устойчиво потребление и производство във фокуса на вниманието на политиките.

Осъзнаването на факта, че много от проблемите на околната среда са предизвикани от увеличаващия се брой на продуктите и материалите, включени в световната търговия, доведе до възприемането на ИПП като допълнение на секторните политики в областта на околната среда относно отпадъците, водите, въздуха и химическите вещества.

Две години след одобряването на съобщението за ИПП от Съвета Комисията представи Тематичните стратегии за природните ресурси и отпадъците, които са основани на прилагането на принципите на ИПП в съответните области. Освен това, след още две години Комисията издаде свой консултативен документ за бъдещия план за действие за SCP/SIP и прие плана през следващата година.

В този план за действие за SCP/SIP е предвидено провеждане на преглед на някои от неговите елементи, както и на самия план до 2012 г., като по този начин се гарантира челно място на призива за конкретни мерки за прилагане на ИПП в политическия дневен ред.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

ИПП е насочена към използването на най-подходящите политически инструменти за непрекъснато подобряване на продуктите. Тя е по-скоро процес в развитие отколкото окончателно състояние. Тя изисква високо равнище на осведоменост сред отговорните фактори на политиката и другите заинтересовани страни, както и воля тази осведоменост да се превръща ежедневно в конкретни действия.

Подходът на ИПП допринесе съществено за развитието на някои от политиките по околната среда в областите на проектирането на продукти, използването на природни ресурси и управлението на отпадъци. Държавите-членки, промишлеността и другите заинтересовани страни активно подкрепиха прилагането на този подход чрез пряко участие на равнището на Общността, транспониране на общностното законодателство, икономически мотивирани действия и други собствени инициативи.

Трудно е да се документира прилагането на ИПП в смисъла на интеграция в политиките, тъй като новите политики рядко се позовават изрично на ИПП. Постигнат е обаче значителен общ напредък при разпространението на подхода, основан на жизнения цикъл, сред ключови участници в промишлеността и политиката, както и по отношение на разширяване на достъпа до данни за жизнения цикъл и уеднаквяване на мненията за методиката. Добър е също и напредъкът, постигнат в при разпознаването на продуктите с най-голям потенциал за подобряване и на възможните мерки за подобряване.

Информацията за потребителите, законодателството за екопроектирането, чистите производства и съобразените с околната среда обществени поръчки/покупки сега са част от сърцевината на плана за действие за SCP/SIP. Планът за действие за SCP/SIP е продължение на процеса, чието начало бе поставено със съобщението за ИПП, целящо разгръщането на пазарния потенциал в полза на по-устойчиви продукти и насърчаването на по-интелигентно потребление. Прегледът на плана за действие, предвиден за 2012 г., ще предложи чудесна възможност за нова оценка на развитието на ИПП.