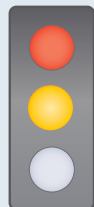


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja chce doprowadzić do ściślejszego przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami poprzez wprowadzenie celów ilościowych w zakresie odzysku oraz w zakresie ograniczenia ilości marnowanej żywności.

STRONY ZAANGAŻOWANE: cała gospodarka, w szczególności branża gospodarowania odpadami.

**ZALETY:**

- Nowy system wczesnego ostrzegania sprawi, że Komisja będzie mogła szybciej reagować na przypadki niewystarczającego wdrożenia przepisów dotyczących odpadów w Państwach Członkowskich.

WADY:

- Wprowadzenie ujednoczonych unijnych celów w zakresie odzysku oznacza zlekceważenie faktu istnienia w Państwach Członkowskich zróżnicowanych uwarunkowań oraz narusza zasadę pomocniczości.
- 2. Cel ilościowy w zakresie ograniczania marnowania żywności stanowi naruszenie prawa UE, ponieważ jest nieproporcjonalny. Cel ten jest niemożliwy do osiągnięcia przez Państwa Członkowskie.

TREŚĆ**Tytuł**

Wniosek z 2 lipca 2014 r. w sprawie **Dyrektywy nowelizującej Dyrektywy** 2008/98/EC w sprawie odpadów, 94/62/EC w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/EC w sprawie składowania odpadów, 2000/53/EC w sprawie złomowania pojazdów, 2006/66/EC w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz 2012/19/EU w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Streszczenie

Podane numery stron odnoszą się do Wniosku w sprawie Dyrektywy COM(2014) 397

› **Tło i cele**

- Gospodarowanie odpadami należy „usprawnić” tak, aby: (preambuła pkt 1)
 - chronić środowisko i życie ludzkie;
 - ograniczyć marnowanie zasobów naturalnych.
- Nowelizacja obejmuje zmiany przede wszystkim w następujących dyrektywach poświęconych odpadom:
 - Dyrektywie Ramowej w sprawie Odpadów (2008/98/EC);
 - Dyrektywie w sprawie opakowań (94/62/EC);
 - Dyrektywie o składowaniu odpadów (1999/31/EC).
- „Hierarchia postępowania z odpadami”: w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi Państwa Członkowskie muszą przestrzegać następującego porządku priorytetów: (art. 4 (1) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC)
 1. zapobieganie powstawaniu odpadów;
 2. przygotowanie do ponownego użycia;
 3. przywracanie zużytych surowców do obiegu w gospodarce („recycling”);
 4. inne rodzaje odzysku odpadków, w szczególności spalanie w celu odzysku energii;
 5. składowanie lub spalanie bez odzysku energii („unieszkodliwienie”).
- Obecnie nie wszystkie Państwa Członkowskie przestrzegają hierarchii postępowania z odpadami. W 18 krajach odpady z gospodarstw domowych oraz podobnego rodzaju odpady z firm i instytucji publicznych („odpady komunalne”) wciąż trafiają przede wszystkim na składowiska (s. 0).
- Komisja zamierza doprowadzić do ściślejszego przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami, uprościć raportowanie oraz złagodzić wymogi posiadania zezwoleń przez małe i średnie firmy (SMEs). Zdaniem Komisji, rozwiązania te: (s. 2)
 - zaowocują powstaniem ponad 180 tys. nowych miejsc pracy do roku 2030;
 - zmniejszą zależność UE od importu rzadkich materiałów;
 - pozwolą ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 443 mln ton w latach 2014-2030.

› **Unijne cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów i gospodarowania nimi**

- Państwa Członkowskie muszą zagwarantować zmniejszenie ilości marnowanej żywności o 30 proc. w okresie od początku roku 2017 do końca 2025 r. (nowy art. 9 (3) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC).
- By zminimalizować skalę zanieczyszczeń związanych z odpadami, Państwa Członkowskie muszą zapewnić do roku 2025 oddzielne gromadzenie bioodpadów (nowy art. 22 (2) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC).

- W odniesieniu do odpadów przygotowanych do ponownego wykorzystania i recyklingu obowiązywać będą następujące cele:
 - odpady komunalne przygotowane do ponownego wykorzystania lub recyklingu mają stanowić (znowelizowany art. 11 (2) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC)
 - co najmniej 50 proc. wagi tych odpadów ogółem do początku roku 2020 oraz
 - co najmniej 70 proc. wagi tych odpadów ogółem do początku roku 2030.
 - odpady opakowaniowe przygotowane do ponownego wykorzystania lub recyklingu mają stanowić (znowelizowany art. 6 (1) (f)-(k) Dyrektywy w sprawie opakowań 94/62/EC).
 - co najmniej 60 proc. wagi tych odpadów ogółem do początku roku 2020,
 - co najmniej 70 proc. wagi tych odpadów ogółem do początku roku 2025 oraz
 - co najmniej 80 proc. wagi tych odpadów ogółem do początku roku 2030.

Przy obliczaniu ilości odpadów przygotowanych do ponownego wykorzystania lub recyklingu, odejmowana będzie waga tych odpadów, które zostały zgłoszone do wspomnianych procesów, ale ostatecznie - ze względu na zanieczyszczenie - musiały zostać unieszkodliwione lub poddane innym procesom odzysku (pomiar metodą „output-based” zamiast metody „input-based”, znowelizowany art. 11 (4) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC, nowy art. 6 (1a) Dyrektywy w sprawie opakowań 94/62/EC).

- Od 2025 r. nadające się do recyklingu odpady inne niż niebezpieczne – w szczególności plastik, metal, szkło, papier, tektura i odpady biodegradowalne – nie będą już mogły być składowane na wysypiskach (nowy art. 5 (2a) Dyrektywy w sprawie składowania odpadów 1999/31/EC).
- Państwa Członkowskie muszą zapewnić, że ogólna waga odpadów nienadających się do recyklingu i innych niż niebezpieczne, składowanych na wysypiskach, nie przekroczy następujących limitów: (nowy art. 5 (2b), (2c) Dyrektywy w sprawie składowania odpadów 1999/31/EC)
 - od roku 2025: 25 proc. ogólnej wagi odpadów komunalnych w poprzednim roku;
 - od roku 2030: 5 proc. ogólnej wagi odpadów komunalnych w poprzednim roku.

› System wczesnego ostrzeżenia

- Na trzy lata przed końcem każdego okresu wyznaczonego na osiągnięcie celów, Komisja będzie publikować sprawozdanie na temat osiągnięć w zakresie ograniczania ilości odpadów oraz realizacji celów w zakresie recyklingu, a także w zakresie przestrzegania zakazów składowania (nowy art. 11a (1) i (2) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC; nowy art. 6a (1) i (2) Dyrektywy w sprawie opakowań 94/62/EC, nowy art. 5a (1) i (2) Dyrektywy w sprawie składowania odpadów 1999/31/EC). Sprawozdanie to będzie zawierać:
 - listę Państw Członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko niespełnienia wymagań w ustalonym czasie;
 - zalecenia dla Państw Członkowskich, dotyczące tego, jak osiągnąć na czas wspomniane cele.
- Państwa Członkowskie, w przypadku których istnieje ryzyko niespełnienia wymagań, będą musiały w ciągu sześciu miesięcy przedstawić „plan zapewnienia zgodności”. Określą w nim szczegółowo działania na rzecz osiągnięcia wspomnianych celów (nowy art. 11a (3) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC; nowy art. 6a (3) Dyrektywy w sprawie opakowań 94/62/EC; nowy art. 5a (3) Dyrektywy w sprawie składowania odpadów 1999/31/EC).

› Rozszerzona odpowiedzialność producentów

- Państwa Członkowskie mogą przyjąć rozwiązania, na mocy których producenci i importerzy będą ponosić „rozszerzoną odpowiedzialność producenta” w odniesieniu do produkcji i opakowań towarów. Rozwiązania te mogą obejmować obowiązek przyjmowania zwrotów towarów i późniejszego gospodarowania odpadami (utrzymany w mocy art. 8 (1) Dyrektywy Ramowej ws. Odpadów 2008/98/EC).
- Jeśli Państwa Członkowskie wprowadzą rozwiązania przewidujące rozszerzoną odpowiedzialnością producenta, w przyszłości będą musiały spełnić następujące, szczegółowe, minimalne wymagania: (znowelizowany art. 8 (3) w powiązaniu z nowym Załącznikiem VII do Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC)
 - Państwa Członkowskie będą musiały zagwarantować, że producenci i importerzy: (nowy Załącznik VII, nr 6 do Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC)
 - poniosą całkowity koszt przyjętych przez Państwo Członkowskie rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami – w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta;
 - „wesprą” rozwiązania przyjęte przez Państwo Członkowskie, zapobiegające „zaśmiecaniu”, a także „kampanie na rzecz sprzątnięcia środowiska”.
 - Państwa Członkowskie muszą stworzyć procedury „programów” wydawania zezwoleń, monitorowania i wdrażania, związane z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta (nowy Załącznik VII, nr 7 i 9 Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC).
- Państwa Członkowskie muszą „wspierać” stosowanie trwałych i możliwych do ponownego wykorzystania opakowań, tak aby zmniejszyć ilość wytwarzanych odpadów (nowy art. 6 (12) Dyrektywy w sprawie opakowań 94/62/EC).

› Elektroniczne gromadzenie danych i wymóg posiadania zezwolenia

Wszystkie przedsiębiorstwa, które wytwarzają lub „obracają” odpadami niebezpiecznymi lub innymi niż niebezpieczne (np. gromadzą, transportują, usuwają lub funkcjonują jako dealerzy), muszą gromadzić dane dotyczące ilości, rodzaju i pochodzenia tych odpadów. Dane powinny być przekazywane odpowiednim władzom: (znowelizowany art. 35 (1) Dyrektywy Ramowej w sprawie Odpadów 2008/98/EC)

- corocznie – w przypadku odpadów niebezpiecznych;
- na żądanie odpowiednich władz – w przypadku odpadów innych niż niebezpieczne

Główne zmiany w porównaniu z obecnym stanem prawnym

- › Nowością jest wprowadzenie celu w zakresie ograniczenia marnowania żywności do roku 2025.
- › Dotychczas cele w zakresie recyklingu różnego rodzaju odpadów opakowaniowych wyznaczono wyłącznie dla roku 2008. Obecnie wyznaczono takie cele dla lat 2020, 2025 i 2030.

- » Dotychczas ilość odpadów poddawanych recyklingowi obliczano na podstawie masy odpadów przekazywanych do procesu recyklingu (pomiar metodą „input-based”). W przyszłości ilość ta będzie określana na podstawie masy odpadów, które faktycznie przeszły proces recyklingu (pomiar metodą „output-based”).
- » Dotychczas na składowiska nie mogły trafiać wyłącznie odpady płynne, niektóre odpady niebezpieczne oraz zużyte opony. Od roku 2025 na składowiska nie będą mogły trafiać jakiegokolwiek odpady nadające się do recyklingu.
- » Nowością jest wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi Komisja będzie sprawdzać prawdopodobieństwo osiągnięcia przez Państwa Członkowskie założonych celów we właściwym czasie („System wczesnego ostrzegania”).
- » Nowością jest to, że w przypadku „rozszerzonej odpowiedzialności producenta” obowiązywać będą minimalne wymogi;
- » Dotychczas obowiązek przechowywania danych dotyczących ilości, rodzaju i pochodzenia odpadów miały wyłącznie przedsiębiorstwa wytwarzające odpady niebezpieczne. W przyszłości zasada ta będzie obowiązywać również w przypadku wszystkich innych odpadów.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Komisja nie uważa, by treść jej wniosków w sprawie nowelizacji naruszała zasadę pomocniczości. Jej zdaniem, ze względu na fakt, że ustanowione zostały wspólne cele, wnioski stanowią jedynie ramy prawne na rzecz poprawy polityki gospodarowania odpadami i pozostawiają Państwom Członkowskim swobodę wyboru konkretnych rozwiązań (s. 4).

Tło polityczne

Zaproponowana Dyrektywa jest elementem „pakietu w sprawie obiegu zamkniętego”, obejmującego również Komunikat „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program Zero odpadów dla Europy” [COM(2014) 398]. Zgodnie z nim, poprawa działania gospodarki o zamkniętym obiegu pozwoli podwoić produktywność zasobów w UE, mierzoną stosunkiem PKB do wielkości zasobów.

W swoim komunikacie „Plan działań na rzecz zasobooszczędnej Europy” [COM(2011) 571] Komisja określiła już „główne etapy” działań w zakresie recyklingu do roku 2020 oraz wezwała Państwa Członkowskie do zwiększenia zachęt na rzecz wykorzystywania surowców pochodzących z recyklingu. „7. Program Działania na rzecz Środowiska” (Decyzja 1386/2013/EU) zobowiązuje Państwa Członkowskie do zapewnienia bezpieczeństwa i zwiększenia efektywności procesu gospodarowania odpadami, poprzez skuteczne stosowanie obowiązującego prawa i wykorzystywanie instrumentów rynkowych.

Procedura prawna

2 lipca 2014 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcje generalne:	Dyrekcja generalna ds. środowiska (prowadząca)
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. środowiska, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności (prowadząca), sprawozdawca: Simona Bonafé (Grupa Socjalistów i Demokratów, Włochy)
Sposób decyzji w Radzie:	Większość kwalifikowana (zgoda 55 proc. Państw Członkowskich, zamieszkałych w sumie przez co najmniej 65 proc. obywateli UE)

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne	Art. 192 TEU (środowisko)	Art. 192 TEU (środowisko)
Rodzaj kompetencji legislacyjnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)	
Procedura legislacyjna	Art. 294 (zwykła procedura legislacyjna)	

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Rozwiązania stosowane w poszczególnych Państwach Członkowskich w zakresie gospodarowania odpadami mocno się różnią. Wynika to nie tylko z różnych poziomów zaangażowania przy wdrażaniu obowiązujących przepisów UE dotyczących odpadów, ale również z odmiennych uwarunkowań związanych z gęstością zaludnienia, klimatem i siłą gospodarki oraz istniejących systemów recyklingu i preferencji w ramach UE. Ze względu na te różnice, procedury gospodarowania odpadami w Państwach Członkowskich wciąż powinny być zróżnicowane.

Ujednolicone wymogi UE w zakresie ponownego wykorzystywania i recyklingu odpadów komunalnych, a szczególnie odpadów opakowaniowych, jak również całkowity zakaz gromadzenia na składowiskach odpadów nadających się do recyklingu, a także ograniczenia w zakresie ilości odpadów nienadających się do recyklingu, które mogą być gromadzone na składowiskach – nie uwzględniają zróżnicowania uwarunkowań w poszczególnych Państwach Członkowskich. Co więcej, wymogi te będą trudne do osiągnięcia dla tych Państw Członkowskich, które wciąż gromadzą na składowiskach dużą część swoich odpadów. Zamiast wprowadzać ujednolicone wymogi, Unia Europejska powinna określić wiążące cele dla poszczególnych państw, uwzględniając przy tym zróżnicowane uwarunkowania istniejące w tych państwach, wpływające na wdrażanie hierarchii gospodarowania odpadami.

Komisja musi ściślej niż dotychczas monitorować przestrzeganie powyższych celów. Wprowadzenie nowego systemu wczesnego ostrzegania oznacza, że Komisja może co najmniej szybciej reagować na przypadki niewystarczającego wdrożenia przepisów dotyczących odpadów w Państwach Członkowskich – i wówczas, gdy to konieczne, podejmować odpowiednie działania.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Cel zakładający zmniejszenie do roku 2025 ilości marnowanej żywności o 30 proc. jest niemożliwy do osiągnięcia przez Państwa Członkowskie. Szczególnie w gospodarstwach domowych uniknięcie marnowania żywności będzie wymagało zasadniczych zmian w zachowaniach konsumentów – do których Państwa Członkowskie nie są w stanie doprowadzić stosując regulacje i nadzór.

Przejęcie z metody input-based na metodę output-based przy określaniu ilości odpadów, które miały być przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi utrudni Państwom Członkowskim osiągnięcie celów. Odpady kierowane do recyklingu często zawierają bowiem elementy, które grożą zanieczyszczeniem, przez co nie mogą być poddane temu procesowi. Wspomniane cele mogą być osiągnięte tylko wówczas, gdy do procesu recyklingu kierowanych będzie więcej odpadów. Zwiększenie ilości odpadów poddawanych recyklingowi może jednak spowodować spadek jakości tych surowców, co może ograniczyć możliwość ich wykorzystania w procesach produkcyjnych w przyszłości.

Obowiązujący przepis - zgodnie z którym Państwa Członkowskie mogą podejmować działania zmierzające do „rozszerzenia odpowiedzialności producenta”, tak by przedsiębiorstwa przy wyborze metod produkcji i pakowania swoich produktów brały pod uwagę ilość wytwarzanych w przyszłości odpadów – jest właściwy, bowiem państwo nie może wpływać bezpośrednio na indywidualne praktyki w zakresie postępowania z odpadami. To, które rozwiązania są najbardziej odpowiednie, zależy od lokalnych uwarunkowań – i może być przedmiotem decyzji wyłącznie poszczególnych Państw Członkowskich. Na Państwa Członkowskie nie powinno się więc nakładać minimalnych wymogów w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Przepis, zgodnie z którym przedsiębiorstwa wytwarzające lub obracające odpadami innymi niż niebezpieczne również będą musiały przechowywać dane na temat ilości, rodzaju i pochodzenia odpadów, może w praktyce spowodować znaczący wzrost kosztów administracyjnych.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Komisja wierzy, że zaproponowane rozwiązania mogą spowodować powstanie 180 tys. nowych miejsc pracy do roku 2030. Komisja nie dostrzega jednak, że w wielu przedsiębiorstwach wzrosną koszty, co spowoduje zmniejszenie się liczby miejsc pracy w wielu sektorach.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Nieistotny.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

UE jest upoważniona do przyjmowania rozwiązań na rzecz środowiska w zakresie gospodarowania odpadami (art. 192 TFEU).

Pomocniczość

Ujednolicone wymogi UE w sprawie ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów komunalnych oraz odpadów opakowaniowych stanowią naruszenie zasady pomocniczości (art. 5 (3) TFEU) – różnicowane uwarunkowania mające wpływ na gospodarkę odpadami w poszczególnych Państwach Członkowskich wymagają zastosowania przez te Państwa odmiennych metod.

Proporcjonalność w odniesieniu do Państw Członkowskich

Cele ilościowe w zakresie ograniczenia marnowania żywności nie mogą zostać osiągnięte przez Państwa Członkowskie, są więc nieproporcjonalne, a przez to ich wprowadzenie stanowi pogwałcenie prawa UE (art. 5 (4) TEU).

WNIOSKI

Wprowadzenie ujednoliconych wymogów UE w zakresie ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów oznacza zignorowanie faktu istnienia odmiennych uwarunkowań w Państwach Członkowskich, a przez to stanowi pogwałcenie zasady proporcjonalności. System wczesnego ostrzegania oznacza, że Komisja będzie mogła szybciej reagować na przypadki niewystarczającego wdrożenia przepisów dotyczących odpadów w Państwach Członkowskich. Cel, zgodnie z którym należy ograniczyć do roku 2025 ilość marnowanej żywności o 30 proc. jest nieproporcjonalny, przez co stanowi pogwałcenie prawa UE – [jego osiągnięcie] wymaga bowiem głębokich zmian w zachowaniach konsumentów, których Państwa Członkowskie nie są w stanie spowodować stosowaniem regulacji i nadzorem. Na Państwa Członkowskie nie powinno się nakładać minimalnych wymogów związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta. Fakt, że przedsiębiorstwa produkujące lub obracające odpadami innymi niż niebezpieczne będą musiały gromadzić dane na temat ilości, rodzaju i pochodzenia odpadów, może istotnie wpłynąć na wysokość ponoszonych przez te firmy kosztów administracyjnych.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl