

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: przegląd przepisów europejskich dotyczących odpadów

(2015/C 140/08)

Sprawozdawca:	Mariana Gâju (wójt gminy Cumpăna, okręg Konstanca, RO/PES)
Dokumenty źródłowe:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program »zero odpadów« dla Europy” COM(2014) 398 final Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD)

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

A. Ku gospodarce o obiegu zamkniętym

1. Jest zadowolony z przyjęcia przez Komisję Europejską pakietu środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym⁽¹⁾, ustanawiającego wspólne i spójne ramy Unii Europejskiej na rzecz efektywnego korzystania z zasobów. KR podkreśla, że potrzeba do tego politycznej woli zmian, polityki i planowania inwestycji w perspektywie długoterminowej, a także wyższego poziomu świadomości i zwiększenia zaangażowania obywateli oraz zmiany ich postaw w dziedzinie zasobów. Ponadto kładzie nacisk na kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych nie tylko w dostosowaniu tych strategii politycznych do konkretnego kontekstu, lecz również w ich realizacji i ocenie⁽²⁾.

2. Uznaje bezwarunkowo potrzebę przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym i korzyści z niego płynące, potwierdzone przez Europejską Platformę Efektywnego Gospodarowania Zasobami (EREP)⁽³⁾. KR przypomina, że chodzi tu o logiczną konsekwencję zobowiązań podjętych w ramach planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, które to zobowiązania zostały dopracowane w siódmym unijnym programie działań w zakresie środowiska. Podkreśla, że przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym jest konieczne do osiągnięcia wszystkich celów w zakresie wydajnego wykorzystywania zasobów, tak by przywrócić gospodarce wzrost i zmniejszyć jej zależność od surowców, co umożliwiłoby skuteczniejszą ochronę środowiska.

⁽¹⁾ COM(2014) 398 final.

⁽²⁾ CdR140/2011 fin.

⁽³⁾ Zob. http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

3. Dlatego też jest głęboko zaniepokojony ogłoszonym w grudniu zamiarem Komisji dotyczącym wycofania wniosku ustawodawczego zmieniającego szereg dyrektyw w sprawie odpadów w celu propagowania gospodarki o obiegu zamkniętym. Uważa, że wniosek, nad którym niestrudzenie pracowały różne instytucje UE i zainteresowane podmioty jest ogólnie rzecz biorąc wyważonym kompromisem. Przypomina w tym kontekście wyraźne sygnały poparcia dla dalszego procesu legislacyjnego ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów, a także wielu zainteresowanych stron.

4. Wzywa Komisję Europejską do wypracowania bardziej całościowego, holistycznego podejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym. Przystawienie się na gospodarkę o obiegu zamkniętym wymaga – oprócz położenia akcentu na zapobieganie powstawaniu odpadów i ponowne ich wykorzystywanie – podejścia ujmującego cały łańcuch, a także większej spójności między poszczególnymi dziedzinami polityki i inicjatywami, takimi jak plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, siódmy program działań w zakresie środowiska, pakiet energetyczno-klimatyczny, ślad środowiskowy (LCA i ślad węglowy) czy strategia „Innowacje w służbie zrównoważonego wzrostu: biogospodarka dla Europy”.

5. Odnotowuje w tym kontekście zamiar Komisji Europejskiej dotyczący przedstawienia do końca 2015 r. „ulepszonych” i „bardziej ambitnych” zestawu propozycji, wyraża jednak poważne wątpliwości co do możliwości osiągnięcia w stosunkowo krótkim czasie znacznie ulepszonych kompromisów dotyczących wielu skomplikowanych zagadnień. Przypomina w tym kontekście pilną potrzebę opracowania jasnych i wiarygodnych wytycznych prawnych dla władz lokalnych i regionalnych oraz ogromny potencjał gospodarki o obiegu zamkniętym w zakresie przyczyniania się do wzrostu gospodarczego. Dlatego też zaleca nie tracić czasu i nadal dążyć do ulepszenia wniosku Komisji w ramach rozpoczętej już procedury ustawodawczej, a także wzywa Komisję i współprawodawców do uwzględnienia poczynionych uwag i sugestii w przyszłych pracach, w tym również uwag dotyczących wzmocnienia gospodarki o obiegu zamkniętym na początkowych etapach opracowywania i produkcji towarów.

6. Podkreśla, że niezbędne jest całościowe uwzględnienie biogospodarki w europejskim podejściu do gospodarki o obiegu zamkniętym. Biogospodarka generująca roczny obrót o wartości 22 mld euro wnosi ważny wkład w ekologiczny i zrównoważony wzrost gospodarczy oraz tworzenie nowych miejsc pracy i możliwości rynkowych. Większość inwestycji z zakresu biogospodarki dokonywanych jest na poziomie regionalnym lub lokalnym, gdzie dzięki licznym inicjatywom oddolnym tworzone są nowe łańcuchy wartości i miejsca pracy.

7. W tym kontekście przypomina o szczególnie istotnym potencjale gospodarki o obiegu zamkniętym, która może przynosić oszczędności unijnym przedsiębiorstwom, organom publicznym i konsumentom. Podkreśla, że oszczędności te powinny przełożyć się na długoterminowe inwestycje na szeroką skalę w unijną gospodarkę, a następnie prowadzić do powstawania zrównoważonych miejsc pracy w UE.

8. Podkreśla potrzebę dalszego rozwijania ram politycznych sprzyjających gospodarce o obiegu zamkniętym na wszystkich szczeblach – europejskim, krajowym i regionalnym – poprzez wdrożenie środków uwzględniających inteligentne regulacje, instrumenty rynkowe, ze szczególnym naciskiem na wykorzystywanie materiałów odzyskiwanych, badania i innowacje, programy zachęt, wymianę informacji i wsparcie dla podejścia opartego na dobrowolności. Komitet uważa, że projektowanie i innowacyjność to kluczowe czynniki przyspieszenia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, i wzywa Komisję do wspierania innowacyjności, zwłaszcza w ramach programu ramowego UE w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”, do sprzyjania opracowaniu większej liczby modeli obiegu zamkniętego w odniesieniu do produktów i usług, zwłaszcza w ramach bardziej spójnej polityki produktowej, a także do dalszego przeglądu i wdrażania dyrektywy w sprawie ekoprojektu, a przy tym do wprowadzenia kryteriów wydajnego korzystania z zasobów. Wzywa także Komisję do ustalenia sposobu uwzględnienia oceny oddziaływania na środowisko podczas projektowania produktów i procesów.

9. Popiera rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy w sprawie ekoprojektu na kryteria dotyczące zasobooszczędności związane z trwałością, modularnością, możliwością ponownego wykorzystania i możliwością recyklingu, wraz z odpowiednim doradztwem dla klientów, w tym w odniesieniu do przyszłych priorytetowych grup produktów uwzględnionych w planie pracy na okres 2015–2017. Komitet apelował już o radykalną zmianę tej dyrektywy i o wdrożenie rozwiązań służących promowaniu zasobooszczędności poprzez rozszerzenie zakresu jej stosowania na produkty niezwiązane z energią mające znaczny wpływ na środowisko ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ CđR 3751-2013, CDR 1617-2013, CđR 140/2011 fin.

10. Podkreśla, że już na wczesnym etapie procesów produkcyjnych należy zwrócić szczególną uwagę na opakowania wykonane z materiałów kompozytowych, aby ograniczyć pochodzące z tych materiałów odpady, które nie nadają się do recyklingu lub nadają się do niego tylko z zastosowaniem kompleksowych i kosztownych technologii. Sugeruje, aby zakres rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego był rozszerzany na coraz większą liczbę usług i produktów z myślą o ułatwianiu wdrażania przewidzianych środków w zakresie redukcji odpadów, a zarazem o udzielaniu jaśniejszych i użyteczniejszych wskazówek konsumentom w celu zmniejszenia oddziaływania produktów i usług na środowisko.

11. Przyjmuje z zadowoleniem ogłoszone przez Komisję Europejską inicjatywy służące promowaniu zielonych zamówień publicznych, a mianowicie zapowiedź przygotowania wytycznych dotyczących możliwości oferowanych w tej dziedzinie przez nowe dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, planowane zalecenie w sprawie monitorowania postępów państw członkowskich w realizacji indykatywnego celu 50 % zielonych zamówień publicznych, jak również zamiar ułatwienia tworzenia sieci zielonych zamówień publicznych wśród organów publicznych. KR apeluje jednak ponownie o wprowadzenie obowiązkowych celów w zakresie zielonych zamówień publicznych dla władz szczebla krajowego oraz dla instytucji europejskich ⁽⁵⁾.

12. Przypomina o istotnym znaczeniu monitorowania postępów w realizacji inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” w ramach strategii „Europa 2020” i związanych z nią procesów, tj. europejskiego semestru oraz rocznej analizy wzrostu gospodarczego. Zasobooszczędność powinna stać się integralnym elementem krajowego systemu sprawozdawczości w zakresie strategii „Europa 2020”, krajowych programów reform oraz zaleceń dla poszczególnych krajów. W tym kontekście apeluje do Rady Europejskiej o dodanie przy okazji śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020” nowego głównego celu polegającego na zwiększeniu produktywności zasobów – mierzonej jako stosunek PKB do zużycia surowców (RMC) – do 2030 r. o co najmniej 30 %, z uwzględnieniem istniejących już celów na poziomie krajowym ⁽⁶⁾.

B. Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej szereg dyrektyw w sprawie odpadów

13. Podkreśla postępy poczynione w gospodarowaniu odpadami dzięki europejskim ramom prawnym opartym na polityce proaktywnej. KR podkreśla fakt, że niektóre państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne realizują unijne cele w tej dziedzinie, a nawet wykraczają poza ich zasięg, oraz uważa, że przyszłe prawodawstwo powinno uwzględniać te różne sytuacje wyjściowe i wspierać przede wszystkim podmioty najsłabiej realizujące cele, by dalej podejmowały wysiłki w tym kierunku, a nawet je zwiększały.

14. Uważa, że odpowiedzialna i zrównoważona polityka w dziedzinie hierarchii postępowania z odpadami musi uwzględniać maksymalne ograniczenie produkcji odpadów, a także zmniejszenie negatywnego oddziaływania odpadów i gospodarowania nimi na zdrowie ludzkie i środowisko naturalne oraz zmniejszenie zużycia zasobów i ponowne wprowadzanie do obiegu gospodarczego zasobów zawartych w odpadach. Zdaniem Komitetu Regionów poszanowanie hierarchii postępowania z odpadami to najskuteczniejszy sposób na ograniczenie kosztów środowiskowych i finansowych związanych z gospodarowaniem nimi. Dlatego ubolewa, że w komunikacie Komisji nie analizuje się koncepcji włączenia do przedmiotowej dyrektywy ramowej wiążącego celu w dziedzinie ogólnej redukcji odpadów.

15. Uważa, że należy ułatwić stosowanie mechanizmów podejmowania decyzji o tym, czy w przypadku danego produktu mamy do czynienia z produktem o statusie produktu ubocznego, lub o utracie statusu odpadu przez dany produkt, jest to bowiem jeden z najbardziej bezpośrednich środków, aby ułatwić ponowne wprowadzanie materiałów do cyklu produkcyjnego, a tym samym transformację w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

16. Kładzie szczególny nacisk na fakt, że mając na uwadze różnice między regionami i państwami członkowskimi UE odnośnie do realizacji celów ustanowionych w obowiązującym prawodawstwie dotyczącym gospodarki odpadami ⁽⁷⁾, bardzo duże znaczenie ma zachęcanie do współpracy i rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań w tym obszarze, by wesprzeć w osiągnięciu celów regiony i państwa członkowskie słabiej realizujące te cele. Należy jednak pamiętać, że w regionach lub na terytoriach, gdzie ludność jest bardzo rozproszona, gęstość zaludnienia niska a odległość od zakładów przetwarzania odpadów duża, koszty gospodarki odpadami rosną i bardzo trudna staje się realizacja celu „zero odpadów”.

17. Podkreśla, że należy utworzyć rynki zbytu dla materiałów odzyskanych z odpadów i produktów wytworzonych przy ich zastosowaniu, ustanawiając w ten sposób spójne ramy prawne gwarantujące równość szans wszystkim podmiotom odzyskującym te materiały i wprowadzającym je do obrotu gospodarczego.

⁽⁵⁾ CdR 140/2011 fin.

⁽⁶⁾ CdR 140/2011 fin.

⁽⁷⁾ Dyrektywy 2008/98/WE, 99/31/WE, 94/62/WE.

18. Kładzie nacisk na kluczową rolę samorządów terytorialnych we wdrażaniu ustawodawstwa w tej dziedzinie oraz w tworzeniu i finansowaniu infrastruktury służącej przetwarzaniu i składowaniu odpadów. Samorządy zapewniają również zarządzanie operacyjne przepływami odpadów, co stanowi jedno z największych stojących przed nimi wyzwań. Komitet Regionów nadal wzywa samorządy – podobnie jak w swojej wcześniejszej opinii⁽⁸⁾ – by wzięły większy udział w przeglądzie celów, które będą musiały realizować. Apeluje w związku z tym, by UE zapewniła im taki poziom uczestnictwa i współpracy, który będzie w pełni zgodny z zasadą pomocniczości.

19. Żąda, że we wniosku dotyczącym dyrektywy nie podkreślono w wystarczającym stopniu kwestii odzysku energii z odpadów nienadających się do recyklingu, jako końcowego etapu wykorzystania odpadów, bowiem takie działania pomogłyby w realizacji ambitnych celów wyznaczonych wszystkim państwom członkowskim, a przy tym przyczyniłyby się do niezależności energetycznej Unii Europejskiej.

20. Uważa, że wyniki oceny skutków⁽⁹⁾ dołączonej do tekstu wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady są nader optymistyczne, i zaleca Komisji, by przedstawiła wyjaśnienia dotyczące danych, na podstawie których dokonano oceny, w tym argumentów naukowych, na podstawie których Komisja wybrała konkretne podejście, kosztów tego podejścia oraz – co jest nie mniej ważne – celowości wyboru kryteriów opartych na sytuacji najlepiej sobie radzących państw członkowskich.

21. Na podstawie swoich wcześniejszych zaleceń⁽¹⁰⁾ popiera przyspieszone, systematyczne wprowadzanie przez państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne instrumentów ekonomicznych w gospodarowaniu odpadami, na przykład poprzez promowanie takich instrumentów w planach gospodarowania odpadami i w planach zgodności (w ramach systemu wczesnego ostrzegania) oraz poprzez propagowanie rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Podkreśla potencjał tych instrumentów w zakresie generowania na rzecz władz lokalnych i regionalnych dochodu, który mógłby być wykorzystywany w celu kompensaty (części) kosztów administracyjnych związanych z wdrożeniem oraz egzekwowaniem celów dotyczących odpadów i który mógłby dostarczyć funduszy na działania związane z usuwaniem odpadów i recyklingiem oraz inne projekty dotyczące ochrony środowiska.

Definicje

22. Zwraca się do Rady i do Parlamentu Europejskiego, by w załączniku VI do wniosku w sprawie dyrektywy zachowały jednolitą i jednoznaczną definicję *odpadów komunalnych*. Definicję tę należałoby doprecyzować w taki sposób, aby nie odnosiła się ona do *podmiotu*, który zbiera odpady, tylko do *cech zbieranych odpadów*. Objaśniona jednolita definicja jest niezbędna do zapewnienia spójności i właściwego wdrażania polityki oraz do porównywania osiągnięć różnych samorządów lokalnych i regionalnych oraz państw członkowskich.

23. Jest usatysfakcjonowany propozycją zmiany definicji odpadów *przygotowanych do ponownego wykorzystania i poddanych recyklingowi*. Choć definicja ta nie opiera się jeszcze wyłącznie na wynikach, jest odpowiedzią na wcześniejsze postulaty KR-u, który opowiedział się za ustanowieniem jednolitej metody obliczania wydajności recyklingu i ilości materiałów faktycznie poddanych recyklingowi⁽¹¹⁾.

24. Zaleca Komisji przegląd definicji *zbiórki* i *selektywnej zbiórki*, jako że koncepcje te interpretuje się na różne sposoby w poszczególnych państwach członkowskich. Komitet Regionów zaleca również zdefiniowanie koncepcji *segregowania*, zarówno ze względów związanych ze statystyką i komunikacją, jak i z jakością materiałów, jako że wiele państw członkowskich odnotowuje i uwzględnia w sprawozdaniach ilość odpadów dostarczonych do zakładów sortujących, która może obejmować do 30 % zanieczyszczeń.

Jedna metoda pomiaru

25. Podkreśla i popiera konieczność ustanowienia *jednolitej metody obliczania celów recyklingu* i wyraża zadowolenie z wniosku Komisji. Takie uproszczenie i taki wybór metody „ukierunkowanej na wyniki” umożliwi skuteczniejsze porównywanie różnych wyników osiąganych w UE i przyczyni się do przekształcenia odpadów w użyteczne zasoby. Zwraca jednak uwagę, że proponowana metoda obliczeniowa wywołuje szereg pytań. W przypadku niektórych przepływów odpadów bardzo trudne może być osiągnięcie celów z wykorzystaniem aktualnych technik. Komitet apeluje do Komisji Europejskiej, by przedstawiła wyjaśnienia dotyczące metody obliczeniowej i powiązanych z nią definicji, a w razie potrzeby również propozycje ich dostosowania.

⁽⁸⁾ CdR 1617/2013.

⁽⁹⁾ SWD(2014) 208 final.

⁽¹⁰⁾ CdR 3751/2013, CDR 1617/2013.

⁽¹¹⁾ CdR 3751/2013.

Zapobieganie powstawaniu odpadów i optymalizacja modeli zarządzania

26. Podkreśla, że poszanowanie zasady hierarchii postępowania z odpadami – nadającej pierwszorzędne znaczenie zapobieganiu powstawaniu odpadów, które są już nieodłącznym elementem gospodarki o obiegu zamkniętym – wymaga, by zasada ta miała pierwszeństwo przed wszelkimi innymi zasadami. Dlatego Komisja powinna przede wszystkim zaproponować obowiązkowe cele w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów, którym to celom towarzyszyłyby zachęty finansowe oraz pełne wdrożenie zasady „zanieczyszczający płaci”.

27. Ponownie wzywa do ustanowienia wiążącego celu w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów komunalnych w UE lub zmniejszenia ich ilości, tak by do 2020 r. ilość odpadów komunalnych na osobę była o 10 % mniejsza od ilości odnotowanej w 2010 r.⁽¹²⁾

28. Zaleca podjęcie dodatkowych środków w celu poprawy selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów, takich jak: zachęcanie do transportu pneumatycznego odpadów domowych do kontenerów selektywnej zbiórki; zaprojektowanie i umieszczenie na budowach wieloprzegrodowych zbiorników ułatwiających segregację i gospodarowanie różnymi rodzajami odpadów budowlanych i rozbiórkowych; opracowanie modeli zarządzania oraz instalacji na przyszłe potrzeby recyklingu przewidywanych dużych ilości odpadów z fotowoltaicznych paneli słonecznych; utworzenie sieci infrastruktury w celu dekontaminacji i wykorzystania środków transportu pod koniec ich cyklu życia.

Rozszerzona odpowiedzialność producenta

29. Podkreśla, że przy przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym należy zwracać uwagę nie tylko na gospodarkę odpadami, lecz również uwzględnić inne gałęzie przemysłu związane z rozwojem i wytwarzaniem produktów. Aby produkty mogły być łatwo poddawane recyklingowi i udostępniane, należy wspierać ich ekologiczny rozwój oraz rozpowszechnianie technologii, których użycie nie powoduje powstawania odpadów lub powoduje je w niewielkim stopniu.

30. Jeśli chodzi o wzmocnienie rozszerzonej odpowiedzialności producentów, wzywa Radę i Parlament Europejski do utrzymania wniosku dotyczącego zmiany art. 8 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się, a nie tylko zachęca, do wspierania efektywności i ekoprojektu produktów – które powinny być trwałe i nadawać się do recyklingu – oraz do uwzględniania wpływu wywieranego przez produkty przez cały cykl życia.

31. Stwierdza, że we wniosku dotyczącym dyrektywy nie przewiduje się ilościowego celu dotyczącego ekologicznego projektowania produktów, w związku z czym apeluje o bardziej zdecydowane zobowiązanie podmiotów gospodarczych do projektowania produktów przyjaznych dla środowiska i o przedstawienie konkretnych zaleceń w sprawie procentowego udziału materiałów pochodzących z recyklingu w produktach wprowadzanych do obrotu. W tym kontekście zwraca również uwagę na istotne znaczenie narzędzia takiego jak oznakowanie ekologiczne.

32. Odnotowuje, że zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta, obejmująca i producentów, i importerów, okazuje się być skutecznym bodźcem polityki na rzecz zapobiegania powstawaniu odpadów. Apeluje jednak o przyjęcie rozwiązań towarzyszących, które zagwarantowałyby, iż wynikający stąd wzrost kosztów nie odbije się na konsumencie końcowym, a uzyskany zysk zostanie ponownie zainwestowany w proces gospodarowania odpadami.

33. Nadal popiera wzmocnienie zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta w unijnym prawodawstwie⁽¹³⁾ poprzez propozycję ustanowienia norm minimalnych (pokrycie kosztów zbiórki, zarządzanie przepływami odpadów i ich przetwarzanie, koszty informowania społeczeństwa oraz dostosowanie koncepcji produktów w kierunku ekoprojektu).

Cele

34. Zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o zachowanie ambitnego podejścia do zaproponowanego przez Komisję celu dotyczącego ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów komunalnych. Komitet Regionów z zadowoleniem przyjmuje także nowe przepisy, zgodnie z którymi państwa członkowskie muszą uwzględnić w swoich planach gospodarowania odpadami środki dotyczące recyklingu odpadów zawierających znaczącą ilość surowców krytycznych.

⁽¹²⁾ CdR 1617/2013.

⁽¹³⁾ CdR 1617/2013.

35. Zaleca, by europejskie prawodawstwo było zarówno ambitne, jak i realistyczne. Komitet zwraca uwagę na fakt, że propozycje zmiany celów w połączeniu z jednolitą metodą obliczeniową mogą stanowić poważne wyzwanie dla wielu państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych, zwłaszcza tych, które doświadczyły trudności podczas wdrażania obecnego prawodawstwa. Nowe cele należy wytyczyć po szczegółowym przeanalizowaniu powodów, dla których nie zrealizowano celów obecnych, oraz ich wpływu w państwach członkowskich, w tym na poziomie regionalnym. Na szczególną uwagę zasługuje specyficzna sytuacja demograficzna niektórych obszarów o niezwykle niskiej gęstości zaludnienia. Proponuje, by ambitne i realistyczne cele w zakresie recyklingu zostały wytyczone w drodze dogłębnej dyskusji z państwami członkowskimi i ich władzami lokalnymi i regionalnymi na temat niezbędnych środków zapewniających skuteczne monitorowanie i wdrażanie tych celów.

36. Zwraca uwagę na fakt, że wdrożenie obecnych celów jest różne w różnych państwach członkowskich i regionach. Podkreśla, że pozytywne wyniki niektórych państw członkowskich pokazują jednak, iż przy odpowiednich warunkach ramowych można osiągnąć ambitne cele bądź zbliżyć się do ich osiągnięcia, jeżeli niezbędne zdolności administracyjne zostaną rozwinięte tam, gdzie do tej pory nie istniały⁽¹⁴⁾.

37. Stanowczo domaga się, aby cele wytyczone w nowej dyrektywie były skorelowane z jakością materiałów odzyskanych lub poddanych recyklingowi, tak by poddawane recyklingowi materiały nie były szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi i by zagwarantować na rynku uczciwą konkurencję tych materiałów z zasobami pierwotnymi. Należy ponadto ustalić jednolite i jasne zasady kalkulacji wyznaczanych współczynników skutecznego recyklingu.

38. Zaleca utrzymanie poziomu ambicji celów wyznaczonych w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych na lata 2020, 2025 i 2030 oraz popiera propozycję zastosowania jednej metody obliczania wydajności recyklingu poprzez ograniczenie jej do działań związanych z recyklingiem i niestosowanie jej w przypadku odzysku i recyklingu, jak ma to miejsce obecnie. Cele ilościowe recyklingu powinny zostać wytyczone po oceniu wpływu, jaki wywarła zmiana metody obliczeniowej. W metodach obliczeniowych i celach trzeba również uwzględnić bezpośrednie ponowne użycie opakowania. KR wnosił już o przeanalizowanie możliwości zwiększenia poziomu recyklingu opakowań plastikowych do 70 %, a opakowań szklanych, metalowych, papierowych, kartonowych i drewnianych do 80 % do 2020 r.

39. Ponownie wnosi, by do zmienionej ramowej dyrektywy w sprawie odpadów włączono nowy *cel dotyczący recyklingu bioodpadów*, z myślą o rozwijaniu tego sektora i ustanowieniu celów ilościowych⁽¹⁵⁾. Ponadto Komisja mogłaby również ustanowić obowiązkowe kryteria dotyczące jakości kompostu, z myślą o wspieraniu rynku recyklingu bioodpadów i ochronie środowiska naturalnego⁽¹⁶⁾. W tym celu przydatne mogłoby być opracowanie wytycznych, które byłyby rozpowszechniane wśród obywateli w celu poprawy jakości zbieranych i przesyłanych do kompostowni bioodpadów.

40. Po raz kolejny zdecydowanie zaleca, aby w zakresie przygotowywania do ponownego wykorzystywania wyznaczyć dodatkowe cele, które byłyby wiążące, odrębne i konkretne dla poszczególnych strumieni odpadów, zwłaszcza mebli, tekstyliów oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zwłaszcza że tego rodzaju cele istnieją już w niektórych krajach na poziomie krajowym lub regionalnym⁽¹⁷⁾.

Składowanie

41. Komitet, przyłączając się do apelu Parlamentu Europejskiego o stopniowe wprowadzenie zakazu składowania odpadów⁽¹⁸⁾, wniósł o wprowadzenie najpóźniej w 2020 r. zakazu składowania odpadów nadających się do recyklingu lub ulegających biodegradacji⁽¹⁹⁾. Dlatego KR ponownie zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady, by utrzymano przynajmniej zaproponowany cel polegający na tym, że od 1 stycznia 2025 r. nie będzie się składać żadnych odpadów ulegających biodegradacji, zaś odpady nadające się do przetworzenia będą zbierane oddzielnie i poddawane recyklingowi, jeśli okaże się to technicznie możliwe i gospodarczo uzasadnione.

⁽¹⁴⁾ Zob. sprawozdanie oceniające oddziaływanie terytorialne w sprawie pakietu środków dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, CdR 05609/2014.

⁽¹⁵⁾ CdR 74/2009 fin.

⁽¹⁶⁾ CdR 1617/2013.

⁽¹⁷⁾ CDR 1617/2013, CDR 3751/2013, CdR 140/2011 final.

⁽¹⁸⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie Europy efektywnie korzystającej z zasobów (2011/2068(INI)) z 8.5.2012 r.

⁽¹⁹⁾ CdR 3751/2013, CDR 1617/2013.

42. Apeluje, by zmieniono sposób sformułowania celów UE dotyczących ograniczenia ilości odpadów, gdyż w przedstawionych obliczeniach i proporcjach połączono koncepcje składowania odpadów innych niż niebezpieczne i odpadów komunalnych, chociaż odpady komunalne nie są jedynym rodzajem odpadów, które mogą być unieszkodliwiane w składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne. Sugeruje również, by nadano bardziej elastyczną formułę proponowanemu celowi niewiążącemu polegającemu na tym, by do 2030 r. ograniczyć składowanie odpadów reszkowych do maksymalnie 5 %, ale zarazem podkreśla, że należy ten cel uczynić wiążącym, co lepiej odpowiadałoby poziomowi ambicji wynikającemu z siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska oraz wcześniejszym postulatom Komitetu Regionów⁽²⁰⁾.

43. Wzywa Komisję do dalszych prac nad recyklingowym potencjałem odpadów budowlanych i rozbiórkowych, a zwłaszcza do przeanalizowania kwestii, czy jednolity cel w zakresie tego rodzaju odpadów będzie wystarczającą zachętą do prowadzenia zbiórki, sortowania i recyklingu różnego rodzaju materiałów budowlanych, czy też należałoby wprowadzić konkretne cele dla materiałów budowlanych, w wypadku których udział odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest niższy.

Mechanizm wczesnego ostrzegania i sprawozdawczość

44. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję wprowadzenia systemu wczesnego ostrzegania z myślą o monitorowaniu realizacji celów dotyczących recyklingu zaproponowanych w nowej dyrektywie. Plany zgodności odzwierciedlają cele dotyczące recyklingu zaproponowane w zaleceniach KR-u dotyczących planów działania poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie jednak Komitet wzywa Komisję do udzielania państwom członkowskim wsparcia metodycznego przy opracowywaniu tych planów.

45. Ponadto z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie obowiązku przedstawiania *rocznych sprawozdań*, którym towarzyszyć ma sprawozdanie na temat kontroli jakości i które byłyby sprawdzane przez niezależną stronę trzecią. Mogłoby to stworzyć podstawy dla lepszej oceny sytuacji dotyczącej realizacji celów w państwach członkowskich, a także możliwość podjęcia środków na rzecz poprawy wydajności.

46. Zaleca, aby przedkładanie rocznych sprawozdań do oceny przez niezależną stronę trzecią było obowiązkowe jedynie wtedy, gdy istnieją wątpliwości co do wiarygodności zawartych w nich danych. Zaleca Komisji opracowanie obiektywnych kryteriów, według których powinna przebiegać taka ocena, i zapewnienie wsparcia metodologicznego w tym zakresie.

Pomocniczość i proporcjonalność

47. Uważa, że nowe cele w zakresie recyklingu odpadów komunalnych, odpadów opakowaniowych i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zniesienie najpierw do 2025, a następnie do 2030 r., składowania odpadów nadających się do recyklingu, system wczesnego ostrzegania ani wprowadzenie zmian do obowiązku opracowywania sprawozdawczości nie wzbudzają niepokoju z punktu widzenia pomocniczości. Problemy dotyczące proporcjonalności mogą jednak wynikać z różnych stopni wdrożenia obecnych celów i zaproponowanego przez Komisję kalendarza dotyczącego nowych celów⁽²¹⁾.

Akty delegowane

48. Z niepokojem odnotowuje liczne klauzule nowej dyrektywy przyznające Komisji uprawnienia do przyjmowania w przyszłości aktów delegowanych.

⁽²⁰⁾ CdR 3751/2013, CDR 1617/2013.

⁽²¹⁾ Sprawozdanie z konsultacji Sieci KR-u Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości i Grupy Ekspertów ds. Pomocniczości, 2014 r.

II. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD)

Art. 1 – Zmiana dyrektywy 2008/98/WE, pkt 6) – zmiana art. 8, lit. b)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„2. Państwa członkowskie wprowadzają właściwe środki zachęcające do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko oraz ograniczyć wytwarzanie odpadów w trakcie produkcji i następującego po niej użytkowania produktów bez powodowania zakłóceń rynku wewnętrznego.</p> <p>Środki te obejmują środki zachęcające do opracowywania, produkcji i wprowadzania do obrotu produktów nadających się do wielokrotnego użycia, które są technicznie trwałe i które, po tym jak stają się odpadami, nadają się do ponownego użycia i recyklingu, co ułatwia właściwe stosowanie hierarchii postępowania z odpadami. Środki te uwzględniają wpływ pełnego cyklu życia produktów.”;</p>	<p>b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:</p> <p>„2. Komisja Europejska i państwa Państwa członkowskie wprowadzają właściwe środki gwarantujące, że produkty są projektowane w taki sposób zachęcające do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko oraz ograniczyć wytwarzanie odpadów w trakcie produkcji i następującego po niej użytkowania produktów bez powodowania zakłóceń rynku wewnętrznego.</p> <p>Środki te obejmują środki zachęcające do opracowywania, produkcji i wprowadzania do obrotu produktów nadających się do wielokrotnego użycia, które są technicznie trwałe i które, po tym jak stają się odpadami, nadają się do ponownego użycia i recyklingu, co ułatwia właściwe stosowanie hierarchii postępowania z odpadami. Środki te uwzględniają wpływ pełnego cyklu życia produktów.”;</p>

Uzasadnienie

Największe zmiany prowadzące do zasobooszczędności można wprowadzić u źródła. Ulepszenie projektów produktów tak, by można ich było używać ponownie, naprawiać je lub poddawać recyklingowi, a także optymalizacja opakowań, mogą znacząco przyczynić się do zapobiegania powstawaniu opadów, co jest najważniejsze w hierarchii postępowania z odpadami, ważniejsze od recyklingu i ponownego użycia. Dlatego niezbędna jest bardziej ambitna polityka w zakresie ekoprojektowania, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym.

Poprawka 2

COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD)

Art. 1 – Zmiana dyrektywy 2008/98/WE, pkt 11)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>11) w art. 22 akapit drugi otrzymuje brzmienie:</p> <p>„W celu zminimalizowania zanieczyszczenia materiałów odpadowych państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić do 2025 r. selektywną zbiórkę bioodpadów.</p> <p>Komisja dokonuje oceny gospodarowania bioodpadami w celu przedłożenia wniosku, o ile będzie to wskazane. W ramach oceny bada się możliwość ustalenia minimalnych wymogów gospodarowania bioodpadami i kryteria jakościowe dla kompostu i sfermentowanej biomasy pochodzących z bioodpadów, tak aby zagwarantować wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.”;</p>	<p>11) w art. 22 akapit drugi otrzymuje brzmienie:</p> <p>„W celu zminimalizowania zanieczyszczenia <u>materiałów odpadowych nadających się do recyklingu oraz zapewnienia optymalnego recyklingu organicznych</u> materiałów odpadowych państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić do 2025 r. selektywną zbiórkę odpadów selektywną zbiórkę bioodpadów.</p> <p>Komisja dokonuje oceny gospodarowania bioodpadami w celu przedłożenia wniosku, o ile będzie to wskazane. W ramach oceny bada się możliwość ustalenia <u>minimalnych wymogów gospodarowania bioodpadami i kryteria jakościowe</u> kryteriów jakościowych dla kompostu i sfermentowanej biomasy pochodzących z bioodpadów, tak aby zagwarantować wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.”;</p>

Uzasadnienie

Bioodpady nie stanowią zanieczyszczenia. Zbiórka powinna opierać się na dążeniu do jak najlepszego wykorzystania odpadów (np. w celu produkcji energii z biogazu, nawozów itp.), a nie do tego, by inne odpady pozostawały suche. Ponadto nie należy narzucać sposobów selektywnej zbiórki bioodpadów czy gospodarowania nimi. Trzeba umożliwić elastyczność na rzecz dostosowania się do warunków lokalnych i nowych technologii. Znaczenie ma tutaj jakość bioodpadów, a nie sposoby ich zbiórki czy gospodarowania nimi.

Poprawka 3

COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD), załącznik VI

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Skład odpadów komunalnych</p> <p>Odpady komunalne obejmują odpady z gospodarstw domowych i odpady z handlu detalicznego, małych przedsiębiorstw, budynków biurowych i instytucji (takich jak szkoły, szpitale, budynki władz publicznych) o charakterze i składzie podobnym do odpadów z gospodarstw domowych, zbierane przez gminy lub w ich imieniu.</p> <p>Kategoria ta obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> — odpady wielkogabarytowe (np. AGD, meble, materace); — odpady z terenów zielonych, liście, ściętą trawę, zmiotki z ulic, zawartość pojemników na nieczystości oraz odpady ze sprzątania placów miejskich; — odpady z wybranych usług komunalnych, tj. odpady z pielęgnacji parków i ogrodów, odpady z czyszczenia ulic; <p>obejmuje ona także odpady z tych samych źródeł, o podobnym charakterze i składzie, które:</p> <ul style="list-style-type: none"> — nie są zbierane w imieniu gmin, lecz bezpośrednio w ramach systemów odpowiedzialności producenta lub przez prywatne organizacje nienastawione na zysk do celów ponownego użycia i recyklingu, głównie w formie zbiórki selektywnej; — pochodzą z obszarów wiejskich nieobjętych regularną zbiórką odpadów. <p>Kategoria ta nie obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> — odpadów z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadu ściekowego; — odpadów budowlanych i rozbiórkowych. 	<p>Skład odpadów komunalnych</p> <p>Odpady komunalne obejmują odpady z gospodarstw domowych i odpady z handlu detalicznego, małych przedsiębiorstw, budynków biurowych i instytucji (takich jak szkoły, szpitale, budynki władz publicznych) o charakterze i składzie podobnym do odpadów z gospodarstw domowych; zbierane przez gminy lub w ich imieniu.</p> <p>Kategoria ta obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> — odpady wielkogabarytowe (np. AGD, meble, materace); — odpady z terenów zielonych, liście, ściętą trawę, zmiotki z ulic, zawartość pojemników na nieczystości oraz odpady ze sprzątania placów miejskich; — odpady z wybranych usług komunalnych, tj. odpady z pielęgnacji parków i ogrodów, odpady z czyszczenia ulic; <p>obejmuje ona także odpady z tych samych źródeł, o podobnym charakterze i składzie, które:</p> <ul style="list-style-type: none"> — nie są zbierane w imieniu gmin, lecz bezpośrednio w ramach systemów odpowiedzialności producenta lub przez prywatne organizacje nienastawione na zysk do celów ponownego użycia i recyklingu, głównie w formie zbiórki selektywnej; — pochodzą z obszarów wiejskich nieobjętych regularną zbiórką odpadów. <p>Kategoria ta nie obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> — odpadów z sieci kanalizacyjnej i z oczyszczalni ścieków, w tym osadu ściekowego; — odpadów budowlanych i rozbiórkowych. <p><u>Rodzaje odpadów zaliczane do odpadów komunalnych precyzuje europejski katalog odpadów.</u></p>

Uzasadnienie

Wspólna definicja jest niezbędna do oceny realizacji przez państwa członkowskie celów ustawodawstwa dotyczącego odpadów oraz do porównania ich strategii politycznych, a nie do oceny działań władz lokalnych. Dlatego odpadów komunalnych nie należy definiować na podstawie tego, kto dokonuje ich zbiórki, lecz tego, co zostaje zebrane (tzn. na podstawie składu odpadów). Ponadto określona w dyrektywie definicja odpadów komunalnych została jeszcze bardziej doprecyzowana w europejskim katalogu odpadów, którego podstawą jest z kolei decyzja Komisji.

Bruksela, 12 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
