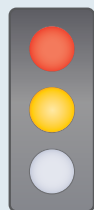


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja przedstawia swoje propozycje i możliwe rozwiązania w zakresie regulacji kwestii odpadów z tworzyw sztucznych oraz wzywa zainteresowane strony do przedstawienia opinii.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wytwórcy produktów zawierających tworzywa sztuczne, przedsiębiorstwa gospodarujące odpadami, konsumenci.



- ZA:**
- Odpowiednie przepisy UE dotyczące odpadów muszą być przestrzegane przez wszystkie Państwa Członkowskie.
- PRZECIW:**
- „Hierarchia postępowania z odpadami” w każdym przypadku pozwala na składowanie jedynie w ostateczności. Ogólny zakaz wykorzystywania składowisk oraz wprowadzenie wymogów w zakresie recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych jest bezcelowe.
 - Sposoby przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami powinny być ustalane na szczeblu Państwa Członkowskich. Ogólnounijny obowiązek stosowania systemu „kto śmieci – ten płaci”, depozytów i systemów zwrotu, a także „obowiązkowych opłat” - na przykład za torby z tworzyw sztucznych – nie powinien więc zostać wprowadzony.
 - Przepisy dotyczące projektowania produktów zawarte w Dyrektywie Ekoprojektowej znacząco ograniczają możliwości projektowania przez wytwórców oraz swobodę wyboru konsumentów. Nie można tego uzasadnić potrzebą uniknięcia ryzyka niewłaściwego gospodarowania odpadami.

TREŚĆ

Tytuł

Zielona Księga z 7 marca 2013 r. w sprawie Europejskiej **Strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku**.
Sygnatura COM(2013) 123.

Streszczenie

› Tło i cele

- Wykorzystanie tworzyw sztucznych oraz niekontrolowane unieszkodliwianie odpadów z tworzyw sztucznych znacząco rośnie.
- Ze względu na swoją trwałość, odpady z tworzyw sztucznych mogą stanowić poważne obciążenie dla środowiska.
 - tworzywa sztuczne zawierają liczne dodatki, wśród nich toksyczne i kancerogenne.
 - Drobne cząstki tworzyw sztucznych („mikrodrobiny”), powstające wskutek degradacji odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku lub zawarte np. w peelingach mogą się rozprzestrzenić w skali całego świata i poważnie zagrazić łańcuchowi pokarmowemu.
 - Fragmenty tworzyw sztucznych mogą przenosić trwałe zanieczyszczenia poprzez łańcuch pokarmowy („efekt konia trojańskiego”).
- Zagrożenia związane z odpadami z tworzyw sztucznych mogłyby być „znacząco mniejsze, gdyby istniejące przepisy dotyczące odpadów były właściwie stosowane” (s. 7).
- Zielona Księga i związane z nią konsultacje (zawierające 26 pytań) mają na celu zainicjowanie dyskusji na temat możliwości lepszego gospodarowania odpadami z tworzyw sztucznych.
- Celem powyższych inicjatyw jest:
 - zmniejszenie ryzyka dla środowiska i zdrowia ludzi związanego z odpadami z tworzyw sztucznych;
 - zwiększenie „efektywności wykorzystywania zasobów” w trakcie projektowania produktów z tworzyw sztucznych oraz ich recyklingu [zob. komunikat COM(2011) 571].

› Pierwszeństwo recyklingu

- Recykling („odzysk surowców”) odpadów z tworzyw sztucznych jest „zasadniczo lepszym wyjściem” niż odzysk energii lub składowanie (s. 10).
- W Unii Europejskiej odpady z tworzyw sztucznych najczęściej trafiają na składowiska (2008 r. - 48,7 proc.). Zaledwie „niewielka ilość” (s. 4) jest poddawana recyklingowi (2008 r. - 21,3 proc.).
- Komisja wzywa do przestrzegania „hierarchii postępowania z odpadami”, określonej w art. 4 Ramowej Dyrektywy w sprawie Odpadów (2008/98/EC), zgodnie z którą unikanie powstania odpadów, ich ponowne wykorzystanie i recykling mają pierwszeństwo przed innymi formami odzysku (np. spalaniem) i usuwania (np. składowaniem).
- W związku z powyższym Komisja rozważa:
 - stopniową likwidację lub wprowadzenie zakazu wykorzystywania składowisk w przypadku odpadów z tworzyw sztucznych, poprzez nowelizację Dyrektywy o składowaniu (1999/31/EC) (s. 10 i nast., pytanie 4).
 - wprowadzenie rozwiązań, np. podatków, by zmniejszyć ilość palonych odpadów z tworzyw sztucznych na korzyść ich odzysku (s. 11, pytanie 5),

Analiza z dnia 13 maja 2013 r.

- wprowadzenie obowiązku selektywnej zbiórki odpadów z tworzyw sztucznych z gospodarstw domowych w powiązaniu z systemem opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów resztkowych (s. 10, pytanie 6),
- wprowadzenie dodatkowych celów – wykraczających poza Dyrektywę w sprawie opakowań (94/62/EC) – w zakresie odzysku odpadów z tworzyw sztucznych (s. 11, pytanie 7).

› Skład i projektowanie produktów z tworzyw sztucznych

Zmiany w składzie tworzyw sztucznych oraz w sposobie projektowania produktów z tworzyw sztucznych mogą zwiększyć ich podatność do podlegania recyklingowi i zmniejszyć ryzyko dla środowiska.

• Dodatki

Komisja rozważa:

- ograniczenie możliwości stosowania „niebezpiecznych dodatków do tworzyw sztucznych” - np. plastyfikatorów, stabilizatorów, barwników.
- identyfikację do roku 2020 substancji wzbudzających „szczególnie duże obawy” i wpisania ich na listę kandydata do procedury zatwierdzenia w ramach rozporządzenia REACH (nr 1907/2006) (s. 13, pytanie 12).
- przekazanie wszystkim podmiotom zaangażowanym w proces odzysku, kart bezpieczeństwa produktów zawierających informacje o składzie chemicznym tworzyw sztucznych.

• biodegradowalne tworzywa sztuczne

„Biodegradowalne tworzywa sztuczne” ulegają biodegradacji wyłącznie w stałej wysokiej temperaturze i wilgotności w przemysłowych instalacjach kompostowania, obecnie (jeszcze) nie nadają się do wielu zastosowań. Komisja rozważa więc:

- dokonanie bardziej precyzyjnego rozróżnienia pomiędzy tworzywami sztucznymi „poddającymi się naturalnemu kompostowaniu” a „biodegradowalnymi”, by umożliwić odpowiednie gospodarowanie i wprowadzanie obowiązków informacyjnych w tym zakresie (s. 17, pytanie 20).
- określenie zastosowań, w przypadku których biodegradowalne tworzywa sztuczne „zasługują na promowanie” (s. 17, pytanie 19).

• Tworzywa sztuczne oparte na biotechnologii

„Tworzywa sztuczne oparte na biotechnologii” (których udziały rynkowe nie przekraczają 1 proc.):

- są wytwarzane z surowców odnawialnych, takich jak kukurydza, ryż, trzcina cukrowa i ziemniaki,
- niekoniecznie są biodegradowalne,
- mogą konkurować z uprawami żywności o tereny niezbędne pod uprawę.

Komisja rozważa „działania wspierające” dla tworzyw sztucznych opartych na biotechnologii (s. 18, pytanie 22).

• Projektowanie produktów

Tworzywa sztuczne są uznawane za surowiec bardziej trwały niż produkty z nich wyprodukowane. Komisja rozważa:

- zaostrzenie istniejących wymogów ekoprojektowych dla produktów z tworzyw sztucznych, dotyczących ponownego wykorzystania, trwałości i podatności do naprawy oraz projektowania modułowego umożliwiającego wymienną podzespołów, zgodnie z art. 9 Dyrektywy Ramowej w sprawie odpadów (2008/98/EC) (s. 15, pytanie 16).
- podjęcie działań przeciwko „planowanej przestarzałości” produktów, ustalonej przez wytwórców przy projektowaniu produktów z tworzyw sztucznych (s. 15, pytanie 15).

› Wpływ na zachowania konsumentów

Komisja rozważa zapewnienie konsumentom „jasnej, przejrzystej i zwięzłej” informacji na temat szkodliwych dodatków, podatności do recyklingu i kompostowania, efektywności wykorzystania zasobów oraz wpływu na środowisko danego produktu z tworzyw sztucznych w trakcie całego cyklu jego życia, tak by każdy konsument mógł podjąć „przemysłany wybór” (s. 13, pytanie 11).

Komisja chce podwyższyć wartość produktów z tworzyw sztucznych, by wpłynąć na zachowania konsumentów i zapobiec zaśmiecaniu środowiska. Komisja rozważa więc:

- wprowadzenie systemów depozytu i zwrotu w przypadku określonych „produktów” - np. butelek PET.
- wprowadzenie systemów wynajmu „określonych produktów”, w ramach których wytwórca pozostaje właścicielem produktu, zajmuje się jego zbiórką po użyciu i gospodaruje nim w sposób przyjazny dla środowiska.
- wprowadzenie „instrumentów rynkowych” - takich jak obowiązkowe opłaty za torby z tworzyw sztucznych – które odzwierciedlałyby „rzeczywisty koszt dla środowiska”, powodowany przez nietrwałe produkty z tworzyw sztucznych (s. 16, pytanie 17).

› Ochrona mórz

Ocenia się, że rozległe plamy odpadów na oceanach Atlantyckim i Spokojnym mają wielkość rzędu 10 Mt. Ok. 80 proc. z nich stanowią odpady z tworzyw sztucznych, które mogą pozostać w tym miejscu przez setki lat, powodując poważne szkody dla życia morskiego (s. 5).

Zanieczyszczenie mórz odpadami z tworzyw sztucznych to problem międzynarodowy i wymaga międzynarodowych działań ochronnych (s. 9).

Komisja rozważa wyznaczenie unijnych celów jakościowych w zakresie redukcji zanieczyszczeń morskich (s. 19, pytanie 24).

Tło polityczne

Kwestia odpadów z tworzyw sztucznych regulowana jest obecnie przez przepisy UE jedynie w sposób pośredni. Dyrektywa Ramowa w sprawie Odpadów (2008/98/EC) wskazuje cel w zakresie poziomu odzysku dla wszystkich odpadów z gospodarstw domowych, w tym również odpadów z tworzyw sztucznych (art. 11 (2)), Dyrektywa Opakowaniowa (94/62/EC) wyznacza cele w zakresie odzysku dla opakowań z tworzyw sztucznych (art. 6). Ogólnym celem Dyrektywy Ramowej w sprawie Strategii dla Mo-

Analiza z dnia 13 maja 2013 r.

rza (2008/56/EC) jest natomiast osiągnięcie „dobrego stanu” środowiska morskiego do roku 2020 (art. 1 (1)). Rozwiązania przyjęte w efekcie omawianej tu Zielonej Księgi mają stać się integralnym elementem zmian w przepisach dotyczących odpadów, które mają zostać zakończone w roku 2014. W ramach trwającego przeglądu przepisów przeanalizowane zostaną wyznaczone cele w zakresie odzysku odpadów i ich składowania oraz pięć obowiązujących dyrektyw dotyczących różnego rodzaju źródeł zanieczyszczeń – dyrektywa w sprawie akumulatorów (2006/66/EC), dyrektywa o złomowaniu pojazdów (2000/53/EC), dyrektywa opakowaniowa (94/62/EC), dyrektywa PCB/PCT (96/59/EC) oraz dyrektywa w sprawie szlamów z oczyszczalni (86/278/EEC).

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja generalna ds. środowiska
Procedura konsultacji: Wszyscy obywatele mogli przedstawić swoje opinie do 7 czerwca na stronie http://ec.europa.eu/environment/consultations/z_tworzyw_sztucznychctic_waste_en.htm

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Ze względu na to, że niewłaściwe gospodarowanie odpadami z tworzyw sztucznych spowodowało istotne skutki, groźne dla środowiska i zdrowia, podjęcie działań przez organy publiczne jest uzasadniona.

Strategie postępowania z odpadami w Państwach Członkowskich bardzo się różnią. Wynika to z jednej strony z tego, że poszczególne kraje uruchamiały te strategie w odmiennych warunkach, a z drugiej strony: że ich zobowiązania podjęte w strategiach gospodarowania odpadami są zróżnicowane. Część Państw Członkowskich wciąż nie wypełnia minimalnych wymogów zawartych w Ramowej Dyrektywie w sprawie Odpadów. Główną zasadą unijnej polityki dotyczącej odpadów musi być więc zapewnienie przestrzegania istniejących przepisów we wszystkich Państwach Członkowskich, ponieważ znacząco zmniejszy to szkodliwe dla środowiska skutki oddziaływania odpadów z tworzyw sztucznych. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest w szczególności wszechstronne gospodarowanie odpadami komunalnymi i przemysłowymi oraz przestrzeganie przez składowiska odpadów wymogów określonych w Dyrektywie dotyczącej składowisk, tak aby – na ile to możliwe – zapobiec szkodom w środowisku wywołanym przez odpady.

Wpływ na efektywność i swobodę wyboru

Hierarchia postępowania z odpadami zawarta w Ramowej Dyrektywie o Odpadach już teraz zobowiązuje Państwa Członkowskie, by odpady z tworzyw sztucznych trafiały na wysypiska tylko w ostateczności, w określonych okolicznościach. Komisja powinna skuteczniej nadzorować i egzekwować przestrzeganie istniejących regulacji. Wprowadzenie ogólnego zakazu składowania, podatku od odzysku energii oraz celów w zakresie odzysku odpadów z tworzyw sztucznych jest bezcelowe. To, ile odpadów z tworzyw sztucznych powinno podlegać odzyskowi, być wykorzystywanych do odzysku energii lub lokowanych na wysypiskach powinno zależeć od analizy zysków i strat, przy przestrzeganiu istniejących przepisów UE dotyczących środowiska. Priorytetowe traktowanie odzysku kosztem odzysku energii nie jest uzasadnione ekonomicznie. W sytuacji, gdy składowisko jest odpowiednio zarządzane, nawet gdy tworzywa sztuczne nie trafią do ponownego wykorzystania, ich wpływ na środowisko jest ograniczony.

Metody stosowane przez Państwa Członkowskie, służące dostosowaniu do hierarchii odpadów, powinny pozostać w ich gestii. To jedyny sposób, by możliwe było wzięcie pod uwagę zróżnicowaną gęstość zaludnienia poszczególnych państw, istniejące systemy odzysku oraz społeczne przyzwyczajenia związane z segregowaniem i odzyskiem. Wprowadzenie przez UE obowiązku uruchomienia systemów „kto śmieci – ten płaci”, systemów depozytów i zwrotów produktów z tworzyw sztucznych oraz „obowiązkowych opłat” - np. za torby z tworzyw sztucznych – nie ma więc sensu.

Zasady projektowania produktów zapisane w Dyrektywie Ekoprojektowej znacząco ograniczają możliwości projektowe dostawców oraz swobodę wyboru konsumentów. Ograniczeń tych nie można uzasadniać, odwołując się do potrzeby unikania groźby niewłaściwego gospodarowania odpadami.

Wymogi dotyczące produktów, takie jak „naprawialność” lub „trwałość” sprawiają wrażenie w dużym stopniu arbitralnych. Teoretyczna możliwość, że dany sprzęt elektroniczny zostanie naprawiony nie wyklucza możliwości, że będzie to powodowało koszty – zarówno ekologiczne, jak i ekonomiczne – i właściwe byłoby, ze względów ekonomicznych lub ekologicznych, by tego produktu nie naprawiać.

Międzynarodowy charakter zanieczyszczeń morskich, wywołanych odpadami z tworzyw sztucznych, wymaga wdrożenia polityki środowiskowej koordynowanej na szczeblu międzynarodowym. W przeciwnym razie poszczególne państwa nie będą miały bowiem wystarczających bodźców do wzięcia pełnej odpowiedzialności za zanieczyszczenia wywołane na ich własnych terytoriach. Sposób traktowania odpadów, o ile jest zgodny z odpowiednimi przepisami UE, już teraz można jednak uznać za wystarczający, by zapobiec – na tyle, na ile to możliwe – zanieczyszczeniu środowiska. Stawianie przez UE bardziej rygorystycznych wymogów w zakresie gospodarowania odpadami nie jest konieczne.

Wpływ na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia

Komisja zakłada, że w efekcie zwiększenia poziomu odzysku odpadów, wzrośnie zatrudnienie w sektorze recyklingu. Jednocześnie jednak przewidywany jest spadek zatrudnienia w innych sektorach, gdyż zwiększenie poziomu odzysku będzie się też wiązało ze wzrostem kosztów. Ostateczny efekt trudno obecnie ocenić w sposób odpowiedzialny.

Analiza z dnia 13 maja 2013 r.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji
Obecnie trudny do przewidzenia.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. Unia Europejska może wskazywać rozwiązania na rzecz ochrony środowiska przed odpadami z tworzyw sztucznych na podstawie swoich ogólnych kompetencji w dziedzinie ochrony środowiska (art. 192 (1) TFEU).

Pomocniczość

Trudna do przewidzenia.

Proporcjonalność

Trudna do przewidzenia.

Zgodność z prawem UE

Trudna do przewidzenia.

WNIOSKI

Nadrzędnym celem strategii gospodarowania odpadami musi być przestrzeganie istniejącego prawa UE we wszystkich Państwach Członkowskich. Hierarchia postępowania z odpadami zapisana w Ramowej Dyrektywie w sprawie Odpadów już teraz zobowiązuje Państwa Członkowskie do traktowania wysypisk jako ostatecznego rozwiązania problemu tworzyw sztucznych. Wprowadzenie ogólnego zakazu składowania i ustalenie celów w zakresie odzysku odpadów z tworzyw sztucznych jest więc bezcelowe. O metodach zapewnienia zgodności z hierarchią odpadów powinny decydować same Państwa Członkowskie. Wprowadzenie unijnego obowiązku stosowania systemów „kto śmieci – ten płaci”, systemów depozytów i zwrotów, a także „obowiązkowych opłat” za torby z tworzyw sztucznych również jest bezcelowe. Przepisy dotyczące projektowania produktów, zawarte w Dyrektywie Ekoprojektowej, znacząco ograniczają możliwości projektowe dostawców oraz swobodę wyboru konsumentów, nie mogą być uzasadniane koniecznością uniknięcia ryzyka niewłaściwego gospodarowania odpadami.

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