

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

TYTUŁ INICJATYWY	Wpływ gospodarowania odpadami na środowisko – przegląd unijnych ram dotyczących odpadów
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	DG ENV B3
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Wniosek ustawodawczy
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	II kwartał 2023
INFORMACJE DODATKOWE	https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en
<p><i>Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.</i></p>	

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny
<p>W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów ustanowiono hierarchię postępowania z odpadami, w ramach której przedkłada się zapobieganie powstawaniu odpadów nad (w kolejności): ich przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne możliwości odzysku odpadów oraz unieszkodliwianie odpadów. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia środków mających na celu zapobieganie wytwarzaniu odpadów i selektywne zbieranie niektórych rodzajów odpadów. Przewidziano w niej również klauzule przeglądowe dotyczące środków zapobiegawczych, odpadów żywności i olejów odpadowych. Europejski Zielony Ład zawiera zobowiązanie polityczne do ułatwienia obywatelom gospodarowania odpadami i zapewnienia przedsiębiorstwom czystszych surowców wtórnych. Ponadto w planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym zobowiązano się do znacznego zmniejszenia całkowitej ilości wytwarzanych odpadów: celem tego planu jest także zmniejszenie o połowę ilości resztkowych (niepoddanych recyklingowi) odpadów komunalnych do 2030 r., propagowanie bezpieczniejszych i czystszych strumieni odpadów oraz zapewnienie wysokiej jakości recyklingu. Inicjatywa ta zostanie połączona z inicjatywą na rzecz ograniczenia odpadów żywności, gdyż stanowią one znaczną część odpadów komunalnych.</p>
Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa
<p>Pomimo obowiązujących przepisów dotyczących odpadów w ciągu ostatnich dziesięciu lat ilość wytwarzanych odpadów wzrosła, w szczególności odpadów komunalnych (Eurostat env wasgen and env wasmun). Przeglądy Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów pokazują, że UE nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia swojego celu politycznego, czyli ograniczenia wytwarzania odpadów. W sprawozdaniu EEA na temat postępów w zapobieganiu powstawaniu odpadów w Europie stwierdzono, że państwa członkowskie rzadko ustalają cele i wskaźniki w swoich planach działania, co utrudnia monitorowanie tego, w jakim stopniu zapobiega się powstawaniu odpadów.</p> <p>W 2018 r. tylko 38 proc. wszystkich odpadów, a w 2019 r. 48 proc. odpadów komunalnych, poddano recyklingowi w UE (Eurostat env wasmun), przy czym liczby te znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich – od 10 proc. do ponad 60 proc. Wstępne wnioski z ocen EEA na poparcie mechanizmu wczesnego ostrzegania wskazują, że w przypadku ponad połowy państw członkowskich istnieje ryzyko nieosiągnięcia wyznaczonych na 2025 r. celów w zakresie przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i ich recyklingu. Brak optymalnego zbierania, sortowania i przetwarzania odpadów prowadzi do utraty zasobów oraz do bardziej odczuwalnych skutków dla środowiska i zdrowia ludzi.</p> <p>Niski współczynnik recyklingu, a także recyklaty niższej jakości wynikają częściowo z nieefektywnych systemów zbierania odpadów. Systemy te znacznie się różnią w całej UE. Są one uzależnione od warunków lokalnych i ogólnych wyborów w zakresie gospodarowania odpadami w państwach członkowskich. Nie zawsze funkcjonują one jednak w oparciu o zasady i praktyki, co do których udowodniono, że przynoszą optymalne wyniki w osiąganiu celów UE dotyczących przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu.</p> <p>Dowody wskazują, że niektóre oleje odpadowe nadal mogą być nielegalnie unieszkodliwiane, co prowadzi do</p>

zanieczyszczenia. Około 61 proc. olejów odpadowych jest regenerowanych, a pozostałą część wykorzystuje się głównie jako paliwo o wyższej emisji gazów cieplarnianych niż paliwo zregenerowane. Paliwo o wyższej emisji gazów cieplarnianych w większym stopniu przyczynia się do zmiany klimatu i wyczerpywania się zasobów. Również w tym przypadku współczynniki recyklingu zebranych olejów odpadowych istotnie się różnią, co wskazuje na znaczne pole do poprawy w niektórych państwach członkowskich.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Gospodarowanie odpadami wchodzi w zakres polityki ochrony środowiska (art. 192 TFUE), której celem jest zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego oraz ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Komisja będzie dążyć do osiągnięcia tych celów zgodnie ze zobowiązaniami Europejskiego Zielonego Ładu i klauzulami przeglądowymi zawartymi w art. 9 ust. 6 i 9 oraz art. 21 ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Ogólnounijne przepisy dotyczące gospodarowania odpadami stanowią podstawę dobrej polityki gospodarowania odpadami i funkcjonowania unijnego rynku odpadów. Inicjatywa ta dotyczy problemów środowiskowych o skutkach ponadnarodowych, w tym wpływu zbierania i przetwarzania odpadów oraz związanych z tym emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza; odnosi się ona również do pośredniego wpływu na wydobycie i przetwarzanie surowców pierwotnych, które mogłyby zostać zastąpione materiałami wtórnymi.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Inicjatywa zmierza do poprawy ogólnych wyników gospodarowania odpadami w kontekście środowiska zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami i wdrożeniem zasady „zanieczyszczający płaci”. Inicjatywa ma następujące cele:

- zmniejszenie wytwarzania odpadów,
- poprawa selektywnej zbiórki odpadów, aby uzyskać optymalne wyniki recyklingu, w tym poprzez unikanie skażenia odpadów nadających się do recyklingu,
- zwiększenie ilości olejów odpadowych zbieranych i przetwarzanych zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami.

W scenariuszu odniesienia zostaną uwzględnione ostatnie wydarzenia w państwach członkowskich związane ze zmianami prawodawstwa UE dotyczącego odpadów z 2018 r. oraz tendencje w zakresie wydajności gospodarowania odpadami, które wskazują na powolny wzrost wydajności recyklingu oraz trendy w zakresie wytwarzania odpadów, które są zbieżne z PKB.

Do osiągnięcia tych celów mogą przyczynić się następujące warianty:

- Promowanie pełnego wdrożenia przepisów dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów, przygotowania ich do ponownego użycia i recyklingu (np. wzmocniona współpraca z państwami członkowskimi i egzekwowanie przepisów).
- Opracowanie dodatkowych wytycznych, np. szczegółowych wyjaśnień przepisów dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów; wyjaśnić, w jaki sposób selektywne zbieranie może poprawić ponowne użycie odpadów, przygotowanie do ponownego ich użycia i recykling oraz w jaki sposób zwiększyć uczestnictwo obywatelskie w selektywnym zbieraniu; wyjaśnić ponadto, w jaki sposób poprawić przestrzeganie wymogów związanych z rozszerzoną odpowiedzialnością producenta.
- Rozważenie wprowadzenia środków regulacyjnych, aby:
 - ograniczyć wytwarzanie odpadów poprzez wprowadzenie ogólnych lub specyficznych dla danego produktu środków zapobiegawczych, w tym celów dotyczących ograniczenia ilości odpadów lub ograniczenia ilości odpadów resztkowych oraz poprzez zwiększenie roli systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w osiąganiu celów w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów; – poprawić selektywną zbiórkę odpadów poprzez wyjaśnienie lub zawężenie zakresu odstępstw przewidzianych w art. 10 ust. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, wprowadzenie minimalnych wymogów w zakresie segregacji u źródła i selektywnej zbiórki odpadów, które ułatwiają selektywne zbieranie zużytych przedmiotów do ponownego użycia i przygotowania do ponownego użycia, oraz recyklingu odpadów wysokiej jakości;
 - wzmocnić zasadę „zanieczyszczający płaci” poprzez objęcie systemami rozszerzonej odpowiedzialności producenta innych kategorii produktów, takich jak wyroby włókiennicze i oleje oraz poprawę egzekwowania wymogów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, w szczególności w odniesieniu do produktów sprzedawanych przez internet klientom w UE;
 - wyznaczyć cele w zakresie zbierania i regeneracji oleju odpadowego.

C. Prawdopodobne skutki

Głównym skutkiem zwiększonego zapobiegania powstawaniu odpadów i recyklingu odpadów będzie poprawa ogólnych wyników w zakresie ochrony środowiska i lepsza ochrona zdrowia ludzkiego. Może to wiązać się

z pewnymi kosztami po stronie Komisji, gdyż potrzebne będą zasoby do promowania pełnego wdrożenia istniejących przepisów lub wydawania wytycznych. Warianty regulacyjne oznaczałyby koszty na poziomie krajowym związane z transpozycją i wdrażaniem nowych przepisów oraz monitorowaniem dodatkowych wymogów i składaniem sprawozdań w tym zakresie. Koszty na poziomie lokalnym mogą obejmować dostosowanie systemów selektywnego zbierania do dodatkowych wymogów, a w przypadku zmian przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta, producenci mogliby ponieść koszty dostosowania istniejących lub ustanowienia nowych systemów. Z drugiej strony zmniejszenie ilości odpadów zmniejszyłoby koszty gospodarowania odpadami ponoszone przez obywateli, przedsiębiorstwa i gminy. Lepsze selektywne zbieranie mogłoby korzystnie wpłynąć na oszczędność kosztową sektora gospodarowania odpadami i konkurencyjność rynków surowców wtórnych. W ramach tej inicjatywy zbadane zostaną również możliwości uproszczenia obecnych przepisów. Wreszcie przetwarzanie odpadów na wyższych etapach hierarchii postępowania z odpadami doprowadziłoby do powstania większej liczby miejsc pracy. Inicjatywa ta przyczyni się do realizacji [celów zrównoważonego rozwoju ONZ](#) nr 11, 3 i 6, które dotyczą zrównoważonych i zdrowych społeczeństw.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Komisja sporządzi sprawozdanie z oceny skutków w oparciu o kilka badań technicznych i badanie mające na celu określenie wariantów i ocenę ich skutków. Wysłuchanie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej zaplanowano na IV kwartał 2022 r.

Strategia konsultacji

W ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami przeanalizowana zostanie istniejąca literatura, badania naukowe i opinie zainteresowanych stron oraz podjęta zostanie próba uzupełnienia luki informacyjnej poprzez ukierunkowanie konsultacji na konkretne grupy zainteresowanych stron. Głównymi zewnętrznymi zainteresowanymi stronami są organy krajowe, producenci i organizacje odpowiedzialności producenta, podmioty zbierające i zajmujące się recyklingiem odpadów, gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i specjaliści naukowci.

Konsultacje będą obejmować następujące elementy:

- Na marzec 2022 r. zaplanowano 12-tygodniowe otwarte konsultacje publiczne.
- Ukierunkowane konsultacje koncentrujące się na analizie problemu, celach i skutkach mogą obejmować ankietę obliczoną na uzyskanie informacji technicznych od głównych grup zainteresowanych stron.
- Warsztaty będą służyły wymianie poglądów w pierwszym rzędzie na temat definicji problemu i oceny skutków.

Komisja będzie promować działania konsultacyjne poprzez [portal „Wyraż swoją opinię”](#), kontakty z zainteresowanymi stronami za pośrednictwem dyrekcji generalnych oraz za pośrednictwem ekspertów z państw członkowskich uczestniczących w posiedzeniach grup ekspertów i komitetów. Po zakończeniu konsultacji publicznych Komisja opublikuje sprawozdanie podsumowujące oraz sprawozdanie zbiorcze, aby streścić wszystkie wyniki konsultacji.