

Bruksela, dnia 5.7.2023 r.
SWD(2023) 422 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów

{COM(2023) 420 final} - {SEC(2023) 420 final} - {SWD(2023) 420 final} -
{SWD(2023) 421 final}

1. JAKI JEST CEL INICJATYWY?

W przedmiotowej ocenie skutków rozważono ewentualną zmianę dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, aby wesprzeć osiągnięcie celów Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie ograniczenia wytwarzania odpadów i przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, koncentrując się na dwóch zasobochłonnych sektorach: włókienniczym i spożywczym.

Całkowita ilość odpadów włókienniczych, do których zaliczają się odzież i obuwie, wyroby włókiennicze używane w gospodarstwach domowych, techniczne wyroby włókiennicze oraz odpady przemysłowe i przedkonsumenckie, w 2019 r. wyniosła 12,6 mln ton (10,9 mln ton odpadów pokonsumenckich i 1,7 mln ton odpadów przemysłowych i przedkonsumenckich). Wygenerowano 5,2 mln ton odpadów odzieży i odpadów obuwniczych, co odpowiada 12 kg odpadów na osobę rocznie w UE. Tylko około 22 % pokonsumenckich odpadów włókienniczych, które stanowią 87 % wytwarzanych odpadów włókienniczych, jest zbieranych selektywnie, głównie w celu ponownego użycia lub recyklingu, natomiast reszta jest spalana lub składowana na wysypiskach. Pomimo postępów selektywne zbieranie, sortowanie i recykling w UE nie są na wystarczającym poziomie, aby poradzić sobie z dodatkowymi ilościami wyrobów włókienniczych, których oczekuje się po wejściu w życie 1 stycznia 2025 r. obowiązku selektywnej zbiórki, przy czym konsumpcja wyrobów włókienniczych stale rośnie. Problem wynika z czynników regulacyjnych, rynkowych i behawioralnych:

- luka w finansowaniu na rzecz zwiększenia skali systemów ponownego użycia i recyklingu w celu osiągnięcia korzyści skali;
- niepewność regulacyjna co do stosowania definicji terminów „wyroby włókiennicze” i „odpady włókiennicze”, która prowadzi do powstawania luk i niespójności w strumieniach odpadów włókienniczych oraz utrudnia transgraniczne przemieszczanie odpadów. Wzrost fragmentacji regulacyjnej wynikający z różnych podejść do selektywnej zbiórki odpadów i ich modeli finansowania. Utrudnia to uzyskanie wysokiej jakości surowców potrzebnych do zwiększenia skali działań w zakresie ponownego użycia i recyklingu;
- trendy „szybkiej mody” zalewające rynek taną odzieżą i wyrobami włókienniczymi. Większość konsumentów jest nieświadoma negatywnych ekologicznych efektów zewnętrznych powodowanych przez wyroby włókiennicze w całym cyklu ich życia, w szczególności ich transgranicznego wpływu na państwa trzecie.

Wzmocnienie obiegu zamkniętego wyrobów włókienniczych ograniczyłoby zużycie surowców pierwotnych i pomogłoby złagodzić negatywne ekologiczne efekty zewnętrzne. Harmonizacja gospodarowania odpadami włókienniczymi zwiększyłaby pewność prawa w zakresie jakości, skali i spójności surowców, umożliwiając tym samym zainteresowanym stronom (np. państwom członkowskim, władzom lokalnym, przedsiębiorstwom społecznym, podmiotom gospodarującym odpadami, producentom, konsumentom) maksymalizację ponownego użycia i recyklingu.

W 2020 r. ilość odpadów żywności w UE wyniosła prawie 59 mln ton. Ponad połowa odpadów żywności (53 %) pochodzi z gospodarstw domowych. Na drugim miejscu uplasował się sektor przetwórstwa i produkcji żywności (20 %).

Pomimo rosnącej świadomości na temat negatywnych konsekwencji powstawania odpadów żywności, zobowiązań politycznych podjętych na poziomie UE i państw członkowskich oraz wprowadzonych do tej pory środków UE powstawanie odpadów żywności nie zmniejsza się w stopniu wymaganym do osiągnięcia znaczących postępów w realizacji zadania w ramach celu zrównoważonego rozwoju nr 12.3. W ramach zadania nr 12.3 dąży się do zmniejszenia o połowę ilości globalnej ilości odpadów żywności na mieszkańca na poziomie detalicznym i konsumenckim. Działania podjęte do tej pory w państwach członkowskich są nierówne

i rozbieżne, a pełny potencjał zmniejszenia ilości odpadów żywności nie jest wykorzystywany, ponieważ zarówno czynniki rynkowe, jak i behawioralne nie są odpowiednio uwzględniane.

Problem wynika z następujących głównych czynników: nieodpowiedniego zarządzania żywnością przez konsumentów; nieefektywności i kompromisów w ramach łańcucha dostaw żywności; braku zrozumienia i pewności w odniesieniu do wdrażania norm bezpieczeństwa żywności; braku skoordynowanego, opartego na dowodach podejścia w państwach członkowskich, co prowadzi do tego, że wytwarzanie odpadów żywności pozostaje w dużej mierze niekontrolowane.

2. CO NALEŻY OSIĄGNĄĆ I JAKIE WARIANTY STRATEGICZNE PODDANO OCENIE?

W przypadku odpadów włókienniczych cele szczegółowe obejmują ograniczenie wytwarzania odpadów oraz zwiększenie poziomu ponownego użycia i recyklingu. W porównaniu z poziomem bazowym oceniono trzy warianty strategiczne:

- wariant 1 ma na celu wsparcie państw członkowskich we wdrażaniu i egzekwowaniu obowiązujących przepisów poprzez doprecyzowanie definicji, wykonywanie istniejących mandatów Komisji w zakresie prawa wtórnego oraz usprawnienie istniejących platform zainteresowanych stron w zakresie wytycznych i wymiany najlepszych praktyk;
- wariant 2 przewiduje ustanowienie wymogów regulacyjnych w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów celem doprecyzowania definicji i obowiązków sprawozdawczych oraz ustanowienia minimalnych wymogów dotyczących zbierania i przetwarzania zużytych wyrobów włókienniczych, aby zapewnić zgodność z hierarchią postępowania z odpadami. Sztandarowy środek służy ustanowieniu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do wyrobów włókienniczych, aby zapewnić finansowanie systemów ponownego użycia i recyklingu oraz badań i rozwoju w celu zmaksymalizowania wymiaru obiegu zamkniętego w tym sektorze;
- wariant 3 zakłada ustalenie docelowych parametrów skuteczności gospodarowania odpadami.

Jeżeli chodzi o odpady żywności, do celów szczegółowych należą: (i) wyraźne zobowiązanie państw członkowskich do przyspieszenia ograniczenia powstawania odpadów żywności w całym łańcuchu wartości żywności oraz (ii) zapewnienie wystarczającej i spójnej reakcji wszystkich państw członkowskich. Inicjatywa koncentruje się wyłącznie na wyznaczaniu celów, ponieważ brak postępów wynika głównie z tego, że istniejące środki UE (regulacyjne i nieregulacyjne) nie są w pełni wykorzystywane.

Ustanowienie na szczeblu unijnym tego samego celu dla każdego państwa członkowskiego powinno skłonić każde z nich do przyjęcia najskuteczniejszych środków dostosowanych do ich konkretnej sytuacji krajowej.

Oceniono skutki i wykonalność trzech wariantów strategicznych obejmujących różne poziomy docelowe ustalone dla różnych etapów łańcucha dostaw żywności – zob. tabela.

Osiągnięcie celu w zakresie ograniczenia powstawania odpadów żywności do 2030 r.:	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3	Wariant 4 (dobrowolny)
produkcja podstawowa	nd.	nd.	10 %	nd.
przetwórstwo i wytwórstwo	10 %	10 %	25 %	nd.

handel detaliczny i konsumpcja	15 %	30 %	50 %	cel dobrowolny 50 %
--------------------------------	------	------	------	---------------------

3. KTÓRY WARIANT JEST PREFEROWANY I DLACZEGO?

Preferowanym wariantem w odniesieniu do wyrobów włókienniczych jest wariant 2, czyli zestaw wymogów regulacyjnych mających na celu zwiększenie skali ponownego użycia i recyklingu wyrobów włókienniczych z pozytywnymi skutkami netto, potencjalnie uzupełniony o ustanowienie celu w zakresie selektywnej zbiórki tekstyliów (działanie nr 3.6). Preferowany wariant obejmuje środki zapewniające zharmonizowane praktyki sortowania w całej UE mające na celu zwiększenie poziomu ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenie nielegalnego wywozu odpadów włókienniczych pod pretekstem ponownego użycia (działania nr 2.5, 2.6 i 2.8), wprowadzenie wymogu ustanowienia zharmonizowanych krajowych systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta w celu wypełnienia luki w finansowaniu (działanie nr 2.9), poprawę sprawozdawczości w celu skuteczniejszego monitorowania przepływów wyrobów włókienniczych (działanie nr 2.14) oraz ewentualne ustanowienie celu w zakresie selektywnej zbiórki odpadów włókienniczych (działanie nr 3.6).

Jeśli chodzi o odpady żywności, wariant 2 będzie skuteczny w zapewnieniu silnego impulsu politycznego dla państw członkowskich do podjęcia działań na rzecz ograniczenia powstawania odpadów żywności na szczeblu krajowym, a jednocześnie będzie proporcjonalny i wykonalny. W związku z tym wariant ten wykorzystuje się jako podstawę do oceny skumulowanych skutków niniejszej inicjatywy (odpady żywności i odpady włókiennicze).

Wariant 3 oferuje najbardziej znaczące korzyści dla środowiska i najlepiej odzwierciedla polityczne zaangażowanie UE i jej państw członkowskich w przyczynianie się do realizacji zadania w ramach celu zrównoważonego rozwoju nr 12.3. Biorąc jednak pod uwagę ograniczone postępy poczynione w całej UE, a tym samym wątpliwą wykonalność techniczną, osiągnięcie celu przewidzianego w ramach tego wariantu – do 2030 r. – będzie stanowiło wyzwanie.

4. JAKIE SĄ SKUTKI WDROŻENIA PREFEROWANEGO WARIANTU?

W przypadku odpadów włókienniczych przewiduje się następujące skutki:

- rozszerzona odpowiedzialność producenta pociągnęłaby za sobą koszty dla producentów/importerów wprowadzających wyroby włókiennicze na rynek UE, które mogą zostać przeniesione na konsumentów. Oczekuje się, że koszty te będą stanowić około 0,6 % całkowitego kosztu produktu (lub 0,12 EUR za koszulkę), zapewniając jednocześnie 3,5–4,5 mld EUR rocznego zwrotu z inwestycji w zbieranie, sortowanie, ponowne użycie i recykling. Szacuje się, że odzyskana wartość wyniesie 58 % kosztów;
- prognozuje się, że negatywne ekologiczne efekty zewnętrzne zmniejszą się wraz ze wzrostem skali ponownego użycia i recyklingu, przy czym oczekuje się, że przyniesie to 16 mln EUR oszczędności dzięki redukcji emisji gazów cieplarnianych i ograniczeniu negatywnego oddziaływania na państwa trzecie;
- skutki społeczne w UE i państwach trzecich powinny zostać złagodzone. 8 740 miejsc pracy zostanie utworzonych w sektorze gospodarowania odpadami, w tym w recyklingu wyrobów włókienniczych, co wesprze przedsiębiorstwa społeczne w zarządzaniu zużyтыми wyrobami włókienniczymi.

Przemysł włókienniczy jest zdominowany przez MŚP. Mikroprzedsiębiorstwa (stanowiące około 88 % przedsiębiorstw i odpowiadające za 12 % obrotu przemysłu) byłyby zwolnione

z opłat z tytułu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu na konkurencyjność są ogólnie pozytywne.

Oczekuje się, że cele w zakresie ograniczenia powstawania odpadów żywności przyniosą znaczne korzyści dla środowiska (np. wariant 2 przyczynia się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 25 % w porównaniu z poziomem odniesienia) i oszczędności finansowe dla konsumentów (439 EUR na gospodarstwo domowe rocznie). Z uwagi na fakt, że ograniczenie powstawania odpadów żywności może prowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na żywność, inicjatywa może wywrzeć ograniczony wpływ na dochody gospodarstw rolnych i zmniejszyć zapotrzebowanie na siłę roboczą w gospodarstwach rolnych, co jednak może zostać zrównoważone przez inne środki (np. wzrost rolnictwa ekologicznego) i zyski w sektorach niespożywczych.

Przedmiotową inicjatywę uznaje się za mającą znaczenie dla MŚP. Państwa, które podjęły skoordynowane działania, obecnie koncentrują się jednak na większych przedsiębiorstwach i dobrowolnych środkach.

5. POMIAR SUKCESU

Wpływ wdrożenia preferowanego wariantu w odniesieniu do odpadów włókienniczych byłby monitorowany – w przypadku utrzymania – w ramach celu określonego w działaniu nr 3.6 i w oparciu o usprawnione przepływy danych dotyczących wyrobów włókienniczych w wyniku działania nr 2.14. To ostatnie rozwiązanie zabezpieczyłoby również przepisy przed dezaktualizacją, umożliwiając dalsze ustalanie docelowych parametrów skuteczności, które obecnie ocenia się jako niewykonalne w ramach wariantu 3. Monitorowanie opiera się na danych rocznych dotyczących zgłaszanych wyrobów włókienniczych.

Monitorowanie postępów w osiągnięciu celów w zakresie ograniczenia powstawania odpadów żywności będzie odbywać się na podstawie rocznych sprawozdań państw członkowskich zgodnie z zasadami ustanowionymi już na mocy dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Co więcej, wdrażanie krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów żywności podlega okresowym przeglądom przeprowadzanym przez Europejską Agencję Środowiska.