



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 6.12.2006
KOM(2006) 767 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
DOTYCZĄCE WDROŻENIA DYREKTYWY 94/62/WE W SPRAWIE OPAKOWAŃ I
ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH ORAZ JEJ WPŁYWU NA ŚRODOWISKO
NATURALNE I NA FUNKCJONOWANIE RYNKU WEWNĘTRZNEGO

[SEK(2006) 1579]

WPROWADZENIE

Kiedy przyjęto dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie opakowań”), dostępne było niewiele informacji na temat kosztów gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz wynikających z tego korzyści. Informacje takie zaczęto gromadzić przed ostatnim przeglądem dyrektywy w sprawie opakowań, kiedy to więcej uwagi poświęcono analizie stosunku kosztów do korzyści oraz ocenie wpływu. Główny nacisk analizy kosztów i korzyści położono wtedy na skutki zmienionej dyrektywy, tzn. na zwiększenie poziomu recyklingu. Przeprowadzono wyliczenie kosztów i korzyści wynikających ze zwiększenia współczynnika recyklingu do poziomu optymalnego w stosunku do wartości z roku 1998.

W trakcie procesu legislacyjnego Parlament Europejski i Rada wezwały Komisję do przedstawienia bardziej kompletnej oceny całokształtu skutków dyrektywy w formie sprawozdania dotyczącego wdrożenia dyrektywy w sprawie opakowań i jej wpływu na środowisko naturalne i na funkcjonowanie rynku wewnętrznego¹. Sprawozdanie miało również zawierać ocenę różnych scenariuszy wprowadzania dalszych środków dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz omówienie innych istotnych zagadnień w ramach szóstego programu działań w zakresie środowiska naturalnego.

W niniejszym sprawozdaniu zawarto ocenę *ex post* skutków dyrektywy przeprowadzoną z punktu widzenia ochrony środowiska, skutków społecznych i funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także ocenę konieczności wprowadzenia środków uzupełniających dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych i ich recyklingu oraz swobodnego przepływu opakowań w ramach rynku wewnętrznego.

W sprawozdaniu uwzględniono również komunikat Komisji dotyczący strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu² oraz wniosek dotyczący zmian przepisów ramowych dotyczących odpadów³ przyjęty przez Komisję w dniu 21 grudnia 2005 r.

1. OCENA EX POST SKUTKÓW DYREKTYWY W SPRAWIE OPAKOWAŃ

W ramach prac nad niniejszym sprawozdaniem zamówiono dwa badania: jedno dotyczące skutków dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa⁴ oraz drugie, dotyczące wpływu

¹ Art. 6 ust. 8 dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Tekst tego przepisu zawarto w załączniku I do niniejszego sprawozdania.

² COM(2005) 666 wersja ostateczna.

³ COM(2005) 667 wersja ostateczna.

⁴ Study on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Options to Strengthen Prevention and Reuse of Packaging, Ecolas and Pira for the European Commission 2005 (Badanie dotyczące wdrożenia dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz możliwości lepszego zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych i ponownego wykorzystywania opakowań przeprowadzone przez Ecolas and Pira dla Komisji Europejskiej, 2005 r.)

http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf; załączniki:
http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf;
Informacje dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami:
http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

dyrektywy na rynek wewnętrzny⁵. Oba badania były przedmiotem intensywnych konsultacji z zainteresowanymi stronami, których zapis jest dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej⁶. Oprócz tego Europejska Agencja Środowiska przeprowadziła pilotażowe badanie na temat skuteczności systemów gospodarowania odpadami opakowaniowymi w wybranych krajach⁷.

W wymienionych badaniach uwzględniano w miarę możliwości informacje ze wszystkich 25 państw członkowskich. Znaczna część zadań skupiała się jednak na ocenie wdrożenia dyrektywy w przeszłości, kiedy dziesięć nowych państw członkowskich nie należało jeszcze do Unii Europejskiej. Dostępne jest niewiele informacji na temat gospodarowania odpadami opakowaniowymi w nowych państwach członkowskich przed ich przystąpieniem do Unii Europejskiej. Z tego powodu duże fragmenty analizy musiały być ograniczone do piętnastu państw członkowskich UE, które były członkami Unii przed 1 maja 2004 r. (zwanymi dalej „UE-15”).

W dalszej części przedstawiono podsumowanie ustaleń z tych badań oraz ocenę wyników przeprowadzoną przez Komisję Europejską. Bardziej szczegółowe wyjaśnienia zawarte są w załączniku do niniejszego sprawozdania.

1.1. Ogólny wpływ w zakresie opakowań

Opakowania stanowią względnie mały, ale mimo to ważny strumień produktów i odpadów. W 2002 r. w UE-15 powstało ok. **66 mln ton odpadów opakowaniowych**. Stanowi to ok. 5 % łącznej ilości wytworzonych odpadów. W odpadach komunalnych odpady opakowaniowe stanowią ok. 17 % (wagowo)⁸ i między 20 % a 30 % (objętościowo)⁹. Jednak waga nie jest najlepszym wyznacznikiem wpływu odpadów opakowaniowych na środowisko oraz skutków powodowanych przez opakowania w całym ich cyklu życiowym. Łączny wpływ opakowań na środowisko stanowi od jednego do kilku procent wpływu całej gospodarki. Szacuje się na przykład, że emisje gazów cieplarnianych związane ze zużyciem opakowań w UE-15 wynoszą ok. 80 mln ton równoważnika CO₂ rocznie¹⁰. Stanowi to ok. 2 % łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE-15. Opakowania w podobnym stopniu

⁵ Study on the Progress of the Implementation and Impact of Directive 94/62/EC on the Functioning of the Internal Market, Perchards and FFact for the European Commission 2005, (Badanie dotyczące postępów wdrożenia dyrektywy 94/62/WE i jej wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego przeprowadzone przez Perchards and FFact dla Komisji Europejskiej, 2005 r.) http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁷ Effectiveness of packaging waste management systems in selected countries: an EEA pilot study, (Skuteczność systemów gospodarowania odpadami opakowaniowymi w wybranych krajach: badanie pilotażowe EEA), sprawozdanie EEA nr 3/2005, http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en.

⁸ Przy założeniu, że ok. połowy odpadów opakowaniowych pochodzi z odpadów komunalnych, łączna ilość odpadów komunalnych w UE-15 wynosi ok. 200 mln ton.

⁹ Szacunki poparte badaniami wskazują, że pod względem objętości, opakowania mają dużo większy udział w łącznej ilości odpadów komunalnych niż pod względem wagi. Często podaje się, że jest to 30 % wagowo i 50 % objętościowo. Jednak wartość 30 % jest w oczywisty sposób zawyżona, dlatego zmniejszono również odsetek dotyczący objętości. Więcej informacji na stronie: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>, <http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ Bio Intelligence and O2 for the European Commission 2003, Study on external environmental effects related to the life cycle of products and services (Badanie zewnętrznych skutków dla środowiska naturalnego związanych z cyklem życiowym produktów i usług, Bio Intelligence i O2 dla Komisji Europejskiej) str. 91, http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. W badaniu oszacowano, że emisje gazów cieplarnianych per capita wynoszą rocznie 216 kg CO₂.

przyczyniają się do innych rodzajów wpływu na środowisko, takich jak zakwaszenie atmosfery, emisja pyłów i eutrofizacja.

1.2. Recykling, odzyskiwanie i spalanie opakowań w spalarniach z odzyskiem energii¹¹

Recykling opakowań¹² nie jest nowym rozwiązaniem w dziedzinie gospodarki odpadami. Recykling niektórych rodzajów opakowań prowadzono zawsze, ponieważ był on tańszy od unieszkodliwiania. Znaczne ilości opakowań recyklowano na podstawie krajowych przepisów i programów jeszcze przed wprowadzeniem w życie dyrektywy w sprawie opakowań. **W 2002 r. recyklingowi poddano 36 mln ton, czyli 54 %, z łącznej ilości 66 mln ton odpadów.** W porównaniu do poziomu z 1997 r. stanowi to wzrost o 9 mln ton, czyli 8 %. Wzrost ten nastąpił głównie w tych państwach członkowskich, w których początkowy poziom recyklingu był niski. Poziom **odzyskiwania opakowań i spalania ich w spalarniach z odzyskiem energii** wzrósł w 2002 r. do **41 mln ton (62 %)** w porównaniu do roku 1997, kiedy wynosił on 31 mln ton (52 %).

W 2002 r. zrealizowano wszystkie 75 celów mających zastosowanie do UE-15¹³.

Recykling i odzyskiwanie odpadów opakowaniowych doprowadziły do poprawy większości parametrów ochrony środowiska. W wyniku zastosowania tych dwóch metod osiągnięto między innymi **redukcję emisji gazów cieplarnianych o ok. 25 mln ton równoważnika CO₂** (ok. 1 mln ton bezpośrednio wskutek działania dyrektywy w sprawie opakowań) oraz **ograniczenie zużycia zasobów o ok. 10 mln ton równoważnika ropy** (ok. 3 mln bezpośrednio wskutek działania dyrektywy w sprawie opakowań), w porównaniu do sytuacji, w której wszystkie odpady opakowaniowe byłyby umieszczane na składowiskach lub spalane bez odzysku energii. Odpowiada to ok. 0,6 % łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE-15 w 2002 r., lub między jedną trzecią a jedną drugą łącznych emisji gazów cieplarnianych krajów takich jak Dania, Irlandia czy Szwecja. Jest to znaczący wkład, biorąc pod uwagę trudności, jakich następcza realizacja ośmioprocentowego celu redukcji emisji ustanowionego w protokole z Kioto. Inne ważne korzyści dla środowiska naturalnego dotyczą ograniczenia emisji pyłów, zmniejszenia zakwaszenia atmosfery oraz ograniczenia uciążliwości takich jak hałas powodowany przez pojazdy, nieprzyjemne zapachy czy oszpecanie terenu, dotykających osób zamieszkających w pobliżu składowisk i spalarni odpadów.

¹¹ Dla uproszczenia i lepszej czytelności „odzyskiwanie i spalanie w spalarniach z odzyskiem energii” określa się w niniejszym sprawozdaniu jako „odzyskiwanie”, mimo że termin ten obejmuje również spalanie w spalarniach z odzyskiem energii, które w większości przypadków jest formą unieszkodliwiania odpadów zgodnie z terminologią zawartą w dyrektywie 75/442/WE w sprawie odpadów.

¹² W dalszej części analizy skupiono się w znacznym stopniu na recyklingu w rozumieniu dyrektywy w sprawie opakowań („powtórne przetwarzanie materiałów odpadowych w procesach produkcyjnych w celu uzyskania materiałów o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii”). Obejmuje to zasadniczo recykling materiałów, niektóre z różnych metod recyklingu określane niekiedy jako recykling chemiczny lub energetyczny, oraz recykling organiczny. Główny nacisk został położony na recykling z uwagi na założenie, że głównym skutkiem dyrektywy w sprawie opakowań jest zwiększenie wskaźnika recyklingu. Uznaje się, że wpływ dyrektywy w sprawie opakowań na odzyskiwanie i spalanie jest dużo mniejszy, ponieważ na te obszary wpływają w większym stopniu niż dyrektywa decyzje dotyczące budowy spalarni w ramach ogólnej gospodarki odpadami, podejmowane na szczeblu krajowym. Uznaje się również, że dla większości rodzajów odpadów opakowaniowych objętych aktualnymi programami recyklingu stosunek kosztów do korzyści w przypadku spalania z odzyskiem energii jest mniej korzystny niż w przypadku recyklingu.

¹³ Szczegółowe informacje przedstawiono w załączniku II, tabela 1.

Recykling prowadzony na podstawie dyrektywy w sprawie opakowań oraz krajowych programów i przepisów nie jest znacząco bardziej kosztowny niż umieszczanie tych samych odpadów na składowiskach. Dokonano oceny łącznych kosztów gospodarki odpadami opakowaniowymi¹⁴ w 2001 roku, którą to ocenę przeprowadzono dla trzech scenariuszy. W scenariuszu odpowiadającym realnym wskaźnikom recyklingu i odzyskiwania w 2001 r. szacunkowe koszty wynosiły od 6,6 do 6,8 mld EUR. W scenariuszu zakładającym zerowy poziom recyklingu i unieszkodliwianie 100 % odpadów, koszty unieszkodliwiania wynosiły ok. 6,1 mld EUR. W scenariuszu, w którym przyjęto prawdopodobny poziom recyklingu opakowań w sytuacji, gdyby nie obowiązywała dyrektywa w sprawie opakowań, szacunkowe łączne koszty gospodarowania odpadami opakowaniowymi wyniosły ok. 6,6 mld EUR. Szacunki te cechuje duży poziom niepewności, jednak można wywnioskować, że dodatkowe **koszty** wynikające ze zobowiązań do recyklowania odpadów nałożonych dyrektywą w sprawie opakowań **nie przekraczają kilkuset milionów EUR rocznie**. Te dodatkowe koszty prawdopodobnie ulegną zmniejszeniu w miarę jak wdrażanie unijnego prawodawstwa prowadzić będzie do poprawy warunków środowiskowych unieszkodliwiania odpadów w UE, np. wskutek wdrożenia dyrektywy 1999/3/WE w sprawie składowania odpadów¹⁵.

Koszt ograniczenia o 1 tonę emisji równoważnika CO₂ poprzez recykling opakowań wzrósł z 12 EUR od tony w 1997 r. do 23 EUR od tony w 2001 r. (dla porównania, ceny rynkowe w handlu uprawnieniami do emisji wahały się w okresie od października 2005 r. do października 2006 r. między 9 a 12,5 EUR za tonę CO₂¹⁶). Ponieważ recykling opakowań przynosi również inne korzyści dla środowiska, można go zaklasyfikować z dużą dozą pewności **jako jedną z najbardziej opłacalnych metod ograniczania emisji CO₂ i innych rodzajów wpływu na środowisko**. Istnieją jednak znaczne różnice pomiędzy różnymi materiałami opakowaniowymi i ich zastosowaniami. Badania wskazują ponadto, że podniesienie docelowych poziomów recyklingu powyżej obecnie obowiązujących nie byłoby opłacalne¹⁷. Różnice geograficzne pomiędzy państwami członkowskimi wpływają na opłacalność jedynie w niewielkim stopniu.

Jednak wpływ na niektóre gałęzie przemysłu i sektor prywatny może być wyższy niż wynikałoby to z powyższych danych, ponieważ dyrektywa zakłada przeniesienie kosztów gospodarki odpadami ze społeczeństwa (w szczególności z władz samorządowych) na sektor prywatny (który obecnie współfinansuje gospodarowanie odpadami opakowaniowymi), a wewnętrzne koszty administracyjne ponoszone przez przedsiębiorstwa nie są uwzględnione w powyższych szacunkach.

Zatrudnienie **bezpośrednie i pośrednie pierwszego stopnia** w branży odzysku i recyklingu opakowań szacuje się na 42 000 odpowiedników pełnych etatów. Liczbę tę należałoby zestawiać z możliwym zmniejszeniem liczby miejsc pracy w sektorze unieszkodliwiania odpadów wskutek działania czynników makroekonomicznych (funduszy wydawanych na recykling nie można przeznaczyć na inne rodzaje działalności gospodarczej, przy czym efekt ten będzie mały w miarę wzrostu kosztów unieszkodliwiania). Nie wiadomo z całą pewnością, ile miejsc pracy dotknie ten wpływ. **Jednak ogólne saldo ilości miejsc pracy prawdopodobnie będzie neutralne lub lekko dodatnie**.

¹⁴ Recykling oraz odzysk energii, plus unieszkodliwianie pozostałej części odpadów opakowaniowych wraz z mieszanymi odpadami komunalnymi i przemysłowymi.

¹⁵ Dyrektywa 1999/31/WE, Dz.U. L 182 z 16.07.1999, str. 1.

¹⁶ Dane na dzień 11 października 2006 r., www.pointcarbon.com.

¹⁷ W szczególności badanie RDC/Pira dla Komisji Europejskiej z 2003 r. dostępne na stronie internetowej: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

Jeśli chodzi o rynek wewnętrzny, główny wpływ zobowiązań dotyczących recyklingu nałożonych dyrektywą w sprawie opakowań polegał na ustabilizowaniu rynków zbiórki i recyklingu odpadów. Do pewnego stopnia wyrównane zostały różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie finansowania recyklingu, ponieważ wszystkie państwa członkowskie wprowadziły mechanizmy finansowe wspomagające recykling opakowań. Niedawno w odniesieniu do rynku wewnętrznego pojawiły się jednak problemy związane z odmiennymi interpretacjami obowiązkowego lub dobrowolnego charakteru systemów identyfikacji materiałów, o których mowa w art. 8 dyrektywy w sprawie opakowań i w decyzji 97/129/WE.

1.3. Zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych

Zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych u źródła jest dużo bardziej skomplikowane niż recykling. Recykling jest jedną z możliwych metod gospodarowania odpadami; inne metody to odzyskiwanie lub unieszkodliwianie. Zapobieganie powstawaniu odpadów wpływa nie tylko na cały cykl życiowy opakowań, od wydobycia surowców po unieszkodliwianie odpadów, ale również na cykl życiowy pakowanych produktów. Jakiegokolwiek znaczące zmiany ilości opakowań wprowadzanych do obrotu można osiągnąć jedynie poprzez zmianę wzorców produkcji, spożycia i dystrybucji. Odzwierciedleniem tego jest umiarkowane powodzenie wszystkich podjętych dotychczas środków mających na celu zapobieganie powstawaniu odpadów. Mimo iż zaobserwowano rozdzielenie w pewnym stopniu poziomu wytwarzania odpadów opakowaniowych od tempa wzrostu PKB, w prawie wszystkich państwach członkowskich ilość bezwzględna odpadów opakowaniowych wzrasta. Środki dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów, takie jak systemy egzekwowania zasadniczych wymogów, plany zapobiegania powstawaniu odpadów i systemy wprowadzające wysoki poziom odpowiedzialności producenta, mogły odegrać pewną rolę w ograniczeniu ilości wytwarzanych odpadów. Jednak ogólne tendencje dotyczące wytwarzania odpadów opakowaniowych w państwach członkowskich stosujących różne narzędzia zapobiegania nie różnią się znacząco od tendencji w państwach, które nie stosują żadnych takich narzędzi.

Parlament Europejski podniósł kwestię zastosowania wskaźnika ekologiczności opakowania (Packaging Environmental Indicator, PEI) do celów polityki w dziedzinie opakowań. Wskaźnik ten jest narzędziem koncepcyjnym służącym do mierzenia wpływu opakowania na środowisko; podaje on prosty wynik umożliwiający ulepszenie opakowania i ułatwiający dokonywanie wyboru między różnymi systemami pakowania. Główną zaletą PEI jest to, że dostarcza on wskazówek dotyczących najważniejszych rodzajów wpływu na środowisko, jakie należy uwzględnić dokonując oceny lub analizy cyklu życiowego opakowań. Niemniej z uwagi na ograniczenia praktyczne trudno jest traktować PEI jako źródło jednoznacznych wyników, przy pomocy których można by uzasadnić uznanie jednego rodzaju opakowań za lepszy od innych, lub którymi można by posłużyć się w celu informowania konsumentów. Dlatego potencjalne zastosowania PEI powinny polegać przede wszystkim na zapewnieniu wskazówek przedsiębiorstwom stosującym podejście oparte na cyklu życia produktu, a nie na próbach wyliczania jednoznacznych wartości przy użyciu tego narzędzia. Takie zastosowanie PEI mogłoby stać się elementem ram przyszłej procedury oceny zgodności.

Nic nie wskazuje na to, że obecne poziomy zawartości metali ciężkich i innych substancji niebezpiecznych w opakowaniach stwarzają jakiegokolwiek szczególne ryzyko dla zdrowia lub środowiska. Dlatego mało prawdopodobne jest, by dalsze obniżenie limitów zawartości metali ciężkich przyniosło znaczące korzyści w dziedzinie zdrowia i ochrony środowiska.

Cele dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów wydają się dobrym rozwiązaniem ze względu na swoją prostotę. Jednak ich wdrożenie wiąże się z szeregiem problemów równie skomplikowanych, jak w przypadku innych środków. W szczególności cele dotyczące wagi stawiałyby w niekorzystnej sytuacji cięższe materiały opakowaniowe, które niekoniecznie muszą być mniej ekologiczne. Cele stosowane jednakowo do wszystkich producentów byłyby niekorzystne dla tych, którzy już teraz stosują minimalną ilość opakowań. W ich przypadku dalsze redukcje mogłyby prowadzić do uwalniania produktów, co w wielu przypadkach prawdopodobnie prowadziłoby do szkód w środowisku przewyższających możliwe korzyści środowiskowe wynikające z ograniczenia ilości opakowań.

Zakazy składowania i cele dotyczące obniżania ilości składowanych odpadów mają podobne skutki jak cele dotyczące poziomu recyklingu jeśli chodzi o przekierowanie strumieni odpadów. Należy jednak brać pod uwagę to, jaka opcja gospodarowania odpadami może być zastosowana później tak, by osiągnąć możliwie największe korzyści dla środowiska naturalnego. Cele dotyczące poziomu recyklingu nie mogą zostać po prostu zastąpione zakazami składowania ani celami dotyczącymi obniżania ilości składowanych odpadów, jeśli miałyby to doprowadzić do zwiększenia poziomu spalania odpadów na niekorzyść recyklingu oraz ogólnych korzyści dla środowiska wynikających z dyrektywy.

2. WPLYW NA RYNEK WEWNĘTRZNY

Dyrektywa spowodowała znaczne zbliżenie wartości współczynnika recyklingu w poszczególnych państwach członkowskich, a procedura notyfikacji umożliwiła usunięcie wielu zagrożeń rynku wewnętrznego zanim stały się one poważnym problemem. Jednak mimo iż celem dyrektywy jest wniesienie wkładu w działanie rynku wewnętrznego oraz zmniejszenie barier utrudniających handel, celów tych nie zrealizowano jeszcze w pełni dla wszystkich rodzajów opakowań. Doświadczenia z przeszłości oraz bieżące przypadki wskazują, że środki wprowadzane jednostronnie przez państwa członkowskie nadal stanowią problem ponieważ wymagają od podmiotów gospodarczych dostosowywania swoich opakowań do wymogów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich, co utrudnia korzystanie z możliwości biznesowych, jakie daje wewnętrzny rynek, uniemożliwiając sprzedawanie tego samego produktu w tych samych opakowaniach na różnych rynkach. W szczególności postępowania w sprawie naruszenia przepisów w sektorze opakowań na napoje pokazują, że krajowe środki mogą prowadzić do zaburzeń konkurencji oraz, w niektórych przypadkach, do podziału rynku wewnętrznego, co jest sprzeczne z celami dyrektywy. Sektor opakowań na napoje sygnalizował, że takie właśnie skutki mają obowiązkowe systemy kaucji za opakowania jednorazowe (obowiązujące np. w Niemczech). Przypadek Niemiec pokazuje również, że faza zmiany z jednego systemu kaucji na innych również jest krytycznym momentem dla podmiotów gospodarczych ponieważ niepewność co do przepisów i stanu faktycznego może destabilizować rynek. Ponadto stosowanie opodatkowania jako środka służącego realizacji polityki w dziedzinie opakowań może potencjalnie zaburzyć funkcjonowanie rynku wewnętrznego, jeśli podatki stosuje się tak, by chronić lokalnych producentów.

Komisja jest zdecydowana reagować na wszelkie środki, które powodują ryzyko zaburzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego i nie są uzasadnione względami ochrony środowiska; ponadto Komisja będzie kontynuować ocenę potrzeby wyjaśnienia lub zmiany przepisów art. 5 i 7 dyrektywy w sprawie opakowań w celu ułatwienia swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym.

Komisja jest również zdania, że właściwe egzekwowanie przestrzegania zasadniczych wymagań będzie w dalszym ciągu przyczyniać się do wyrównywania warunków konkurencji. Brak postępów w zakresie zasadniczych wymogów stanowi poważny problem w procesie wdrażania dyrektywy w odniesieniu do rynku wewnętrznego. Wszystkie państwa członkowskie należycie przetransponowały zasadnicze wymogi, jednak tylko trzy państwa członkowskie (Wielka Brytania, Francja i Republika Czeska) wprowadziły systemy egzekwowania przepisów. Egzekwowanie zgodności z zasadniczymi wymogami przyniesie dodatkowe korzyści w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów, recyklingu i obniżania zawartości substancji niebezpiecznych w opakowaniach. Istnieją dowody na to, że państwa monitorujące przestrzeganie zasadniczych wymogów (Francja i Wielka Brytania) osiągnęły podobny stopień rozdzielenia tempa wzrostu ilości opakowań od tempa wzrostu PKB co państwa, które wdrożyły plany zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych (np. Belgia i Hiszpania).

Z tych powodów Komisja pragnie jeszcze raz podkreślić, że jest zdecydowana promować właściwe wdrożenie zasadniczych wymogów, zarówno w odniesieniu do art. 9, jak i art. 18 dyrektywy. Ponadto państwa członkowskie mogłyby uczynić egzekwowanie zasadniczych wymogów priorytetem w przyjmowanych przez siebie programach zapobiegania powstawaniu odpadów.

Na koniec należy stwierdzić, że pomimo osiągniętych do tej pory postępów, nadal istnieją niejasności dotyczące niektórych definicji opakowań oraz procedur sprawozdawczych, które należy wyjaśnić, między innymi z myślą o zapewnieniu równych warunków konkurencji wszystkim podmiotom gospodarczym. Komisja będzie nadal współpracować na zasadzie partnerstwa z państwami członkowskimi w celu rozwiązania tych problemów.

3. PONOWNE WYKORZYSTYWANIE OPAKOWAŃ

Systemy ponownego wykorzystywania opakowań funkcjonują bardzo dobrze w odniesieniu do opakowań transportowych. Jednak debaty na temat ponownego wykorzystywania opakowań prowadzone w UE skupiają się w głównej mierze na opakowaniach po napojach konsumenckich (stanowiących ok. 20 % wagowo łącznej ilości opakowań¹⁸). Pytanie o to, czy i w jakim i jakim stopniu opakowania wielokrotnego użytku na napoje powinny być preferowane w stosunku do opakowań jednorazowych, jest przedmiotem żywo dyskusji. Przeprowadzono wiele ocen cyklu życiowego dotyczących tego zagadnienia. Istnieje spora zgodność co do zasadniczej tendencji widocznej w wynikach tych badań, chociaż uzyskiwane wartości bezwzględne różnią się w pewnym stopniu. Większość badań wskazuje, że opakowania wielokrotnego użytku są lepszym rozwiązaniem w przypadku produktów transportowanych zasadniczo na niewielkie odległości i przy dużym wskaźniku zwrotów, natomiast opakowania jednorazowe sprawdzają się lepiej w sytuacjach, gdy produkty są transportowane na duże odległości a odsetek zwracanych opakowań jest niski.

Z tych powodów obecnie nie jest możliwe ani wskazane proponowanie na szczeblu wspólnotowym zharmonizowanych środków mających zachęcać do stosowania opakowań wielokrotnego użytku na napoje.

¹⁸ Szacunki oparte na danych GVM dotyczących Niemiec, dane uzyskane osobiście.

Są natomiast dowody na to, że sektor napojów w ramach wspólnego rynku staje się coraz bardziej podzielony w wyniku środków wprowadzanych jednostronnie na poziomie poszczególnych państw członkowskich w związku z obawami dotyczącymi wpływu opakowań na środowisko naturalne. Dla przykładu, systemy ponownego napełniania mogą być trudniejsze do zastosowania przy dużych odległościach i mogą powodować dodatkowe koszty dla importerów, którzy muszą dostosowywać swoje opakowania do specyfiki rynków poszczególnych państw członkowskich. Właściwie zaprojektowane środki krajowe zachęcające do stosowania opakowań wielorazowego użytku generalnie przynoszą korzyści w dziedzinie ochrony środowiska. Z drugiej strony, środki takie mogą również wpływać na rynek wewnętrzny. Znalezienie właściwej równowagi pomiędzy interesami ekonomicznymi a interesem środowiska jest jednym z głównych zadań sektora. Dlatego w odniesieniu do opakowań na napoje Komisja będzie dalej prowadzić ocenę konieczności wyjaśnienia lub zmiany przepisów art. 5 i 7 dyrektywy w sprawie opakowań w celu ułatwienia swobodnego przepływu tych opakowań na rynku wewnętrznym.

4. POTRZEBA WPROWADZENIA ŚRODKÓW UZUPEŁNIAJĄCYCH

Dyrektywa w sprawie opakowań przyczyniła się do ograniczenia wpływu, jaki na środowisko naturalne wywiera korzystanie z zasobów naturalnych, dzięki zapobieganiu powstawaniu odpadów opakowaniowych, ponownemu wykorzystywaniu opakowań i recyklingowi. Stworzyła również bardziej stabilne ramy ekonomiczne dla oddzielnego zbierania odpadów opakowaniowych oraz ich recyklingu i odzyskiwania. W ten sposób stworzyła nowe możliwości gospodarcze oraz miejsca pracy. Wszelkie przyszłe plany dotyczące przeglądu dyrektywy powinny zmierzać do zachowania i wzmocnienia tych korzyści, jednocześnie zwiększając efektywność gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi poprzez uproszczenie i udoskonalenie przepisów zgodnie z podejmowanymi przez Komisję i państwa przewodniczące Radzie inicjatywami dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, oraz zapobiegając ewentualnym niekorzystnym skutkom dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.1. Zapobieganie powstawaniu odpadów i ponowne wykorzystanie opakowań

Jak wynika z oceny *ex post* dyrektywy, istnieją dość ograniczone możliwości wprowadzania środków dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów i ponownego wykorzystywania opakowań, które nie byłyby związane z pakowanymi produktami. Każdy skuteczny środek zapobiegający powstawaniu odpadów lub promujący ponowne wykorzystanie opakowań musi również wpływać na pakowane produkty oraz modele ich wytwarzania, dystrybucji i spożycia, a także na handel na rynku wewnętrznym. Badania, na podstawie których przygotowano niniejsze sprawozdanie, nie wskazują na jedną, preferowaną opcję jeśli chodzi o zachęcanie do zapobiegania powstawaniu odpadów i ponownego wykorzystywania opakowań.

Dlatego na szczeblu europejskim należy przyjąć elastyczne podejście do zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych, które zachęci państwa członkowskie do podejmowania działań, jednocześnie pozostawiając im swobodę wyboru najbardziej odpowiednich instrumentów i środków. Takim elastycznym rozwiązaniem jest wniosek dotyczący zapisania w przepisach ramowych dotyczących odpadów zobowiązania państw członkowskich do opracowania programów zapobiegania powstawaniu odpadów, złożony przez Komisję w kontekście strategii tematycznej dotyczącej zapobiegania powstawaniu odpadów i ich ponownego wykorzystania. Komisja jest gotowa wesprzeć państwa członkowskie w sporządzaniu krajowych planów zapobiegania powstawaniu odpadów.

Dla dobrego wdrożenia dyrektywy w sprawie opakowań i poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego ważne jest, aby wszystkie zaangażowane podmioty przyczyniały się do właściwego funkcjonowania systemu notyfikacji przewidzianego w art. 16 dyrektywy.

4.2. Cele dotyczące recyklingu i odzyskiwania odpadów

Zgodnie z art. 6 ust. 8 dyrektywy w sprawie opakowań niniejszemu sprawozdaniu powinny towarzyszyć odpowiednie wnioski dotyczące przeglądu przepisów związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów i ponownym wykorzystywaniem opakowań. Artykuł 6 ust. 5 stanowi, że „nie później niż do dnia 31 grudnia 2007 r., Parlament Europejski oraz Rada [...] ustalą wielkości docelowe dla trzeciego pięcioletniego etapu 2009–2014 [...]”.

Cele zawarte w art. 6 dyrektywy w sprawie opakowań zostały niedawno zmienione¹⁹. Przyjęto nowy zestaw celów dotyczących odzyskiwania i recyklingu, które mają zostać zrealizowane do końca 2008 r. Jednocześnie z uwagi na specyficzną sytuację w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 r., na mocy dyrektywy 2005/20/WE²⁰ przesunięto termin realizacji „celów na 2008 r.” do 2012 r. w odniesieniu do siedmiu państw członkowskich, a dla pozostałych trzech odpowiednio do 2013 r., 2014 r. i 2015 r.

Ocena zawarta w niniejszym sprawozdaniu opiera się na danych i informacjach zgromadzonych w okresie 2001-2002. Najnowsze sprawozdanie dotyczące wdrożenia dyrektyw w sprawie odpadów (w tym dyrektywy w sprawie opakowań) obejmuje okres od 2001 r. do 2003 r., natomiast kolejne sprawozdanie, obejmujące lata 2004-2006 będzie dostępne najwcześniej w 2008 r. To sprawozdanie mogłoby ewentualnie dostarczyć informacji potrzebnych do przeprowadzenia ponownej oceny celów na 2008 r. Państwa członkowskie muszą dokonać jeszcze znacznych postępów aby zrealizować aktualne cele. Dokonanie oceny wpływu, jaki ewentualny nowy zestaw celów może wywrzeć na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo będzie możliwe dopiero, kiedy sytuacja dziedzinie gospodarki odpadami opakowaniowymi w nowych państwach członkowskich stanie się bardziej jasna i kiedy Komisja uzyska dostęp do danych za kolejne okresy sprawozdawcze.

Dlatego na obecnym etapie proponowanie nowych celów dotyczących recyklingu opakowań i ich odzyskiwania wydaje się przedwczesne, ponieważ poprzedni zestaw celów został dopiero niedawno przetransponowany do prawodawstwa krajowego, a ostatni termin na ich wdrożenie wypada dopiero w 2015 r.²¹ Nic nie wskazuje również na to, by stosunek kosztów do korzyści w przypadku różnych poziomów recyklingu i odzyskiwania zmienił się znacząco od czasu uzgodnienia nowych celów w 2004 r. Dlatego uważa się, że cele określone w dyrektywie 2004/12/WE powinny pozostać w mocy po 2008 r.

5. WNIOSKI

Ocena ex post wpływu dyrektywy w sprawie opakowań na środowisko naturalne wskazuje, że w latach 1997-2002 ilość opakowań odzyskiwanych i spalanych w zakładach z odzyskiem energii wzrosła o 9 %, a ilość opakowań recyklowanych o 8 %. Jednocześnie w 2002 r. zrealizowano wszystkie cele określone w dyrektywie. Recykling opakowań przyniósł pozytywne skutki dla środowiska naturalnego, między innymi ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zużycia zasobów. Inne osiągnięte korzyści dla środowiska to zmniejszenie

¹⁹ Dyrektywa 2004/12/WE, Dz.U. L 47 z 18.02.2004, str. 26.

²⁰ Dyrektywa 2005/20/WE, Dz.U. L 70 z 16.3.2005, str. 17.

²¹ Dyrektywa 2005/20/WE, Dz.U. L 70 z 16.3.2005, str. 17.

emisji pyłów, zakwaszenia atmosfery, poziomu hałasu spowodowanego ruchem pojazdów, nieprzyjemnych zapachów, niekorzystnego wpływu na wygląd terenu, itd. Są to zauważalne i znaczące korzyści płynące z podjętych przez przedstawicieli branży wysiłków na rzecz wdrożenia wymogów dyrektywy w sprawie opakowań. Z danych wynika, że dodatkowe koszty związane ze zobowiązaniami dotyczącymi recyklingu nałożonymi na mocy dyrektywy w sprawie opakowań nie są znacząco wyższe od kosztów innych metod gospodarki odpadami (np. unieszkodliwiania) i wykazują tendencję zniżkową. Koszty recyklingu opakowań są tego samego rzędu wielkości co koszty najbardziej opłacalnych alternatywnych metod ograniczania emisji CO₂ i innych rodzajów wpływu na środowisko.

Komisja uważa, że cele dotyczące recyklingu i odzyskiwania zapisane obecnie w dyrektywie w sprawie opakowań są optymalne i powinny pozostać na tym samym poziomie, aby wszystkie państwa członkowskie mogły je osiągnąć. Znaczącego postępu w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych można dokonać jedynie poprzez zastosowanie środków dopasowanych do szczególnych warunków, w jakich pakowane towary są wprowadzane na rynek, takich jak np. modele konsumpcji i dystrybucji. Wprowadzenie do przepisów ramowych dotyczących odpadów zobowiązania państw członkowskich do opracowania programów zapobiegania powstawaniu odpadów, zaproponowane przez Komisję w kontekście strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, jest właściwym narzędziem jeśli chodzi o promowanie zapobiegania powstawaniu odpadów w ogóle oraz odpadów opakowaniowych w szczególności.

W dalszej perspektywie recykling odpadów opakowaniowych musi być postrzegany w ogólnych ramach unijnej polityki w dziedzinie recyklingu odpadów, określonej w strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Komisja zamierza włączyć ocenę postępów dokonanych przez państwa członkowskie w dziedzinie zapobiegania powstawaniu odpadów, odzyskiwania ich i recyklingu do zaplanowanego na 2010 r. przeglądu strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Ocena ta będzie oparta między innymi na zaktualizowanej wersji oceny wpływu dyrektywy w sprawie opakowań i będzie uwzględniać postępy dokonane przez państwa członkowskie na drodze do osiągnięcia wyższych współczynników recyklingu ustanowionych przez Parlament Europejski i Radę w ramach przeprowadzonego w 2004 r. przeglądu dyrektywy.

Istnieją dowody, zwłaszcza w sektorze napojów, że cele dyrektywy dotyczące rynku wewnętrznego nie zostały jeszcze w pełni zrealizowane. Częściowo jest to spowodowane niewłaściwym wdrożeniem przepisów dyrektywy w sprawie opakowań, a częściowo również rosnącą liczbą środków wprowadzanych jednostronnie przez państwa członkowskie, co prowadzi do dzielenia rynku. Z tych powodów Komisja będzie dalej badać potrzebę podjęcia działań na szczeblu europejskim w celu zapobieżenia ograniczeniom działania rynku wewnętrznego w przyszłości. Postępy w kierunku prawidłowego egzekwowania zasadniczych wymogów dyrektywy oraz zharmonizowanych definicji i procedur sprawozdawczych we wszystkich państwach członkowskich przyczynią się do dalszego wyrównywania warunków konkurencji dla wszystkich podmiotów gospodarczych.