KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.12.2008
SEK(2008) 2934

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

uzupełniający

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)

Streszczenie oceny skutków

{KOM(2008) 810 wersja ostateczna}
{SEK(2008) 2933}

STRESZCZENIE

1. Wprowadzenie

Dyrektywa WEEE ma na celu zajęcie się problemem nieodpowiedniego przetwarzania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE). WEEE jest najszybciej rosnącym strumieniem odpadów w UE, który doprowadził w 2005 r. do powstania 8,3-9,1 mln ton odpadów, przy czym ilość ta wzrośnie do 2020 r. do 12,3 mln ton.

Z zebranych podczas trzyletniego okresu przeglądu dyrektywy doświadczeń zainteresowanych stron i państw członkowskich wynika, że jej **skuteczność** nie jest taka, jak oczekiwano, oraz że istnieją problemy związane ze **efektywną** realizacją jej celów; stwierdzono przy tym zbędne koszty.

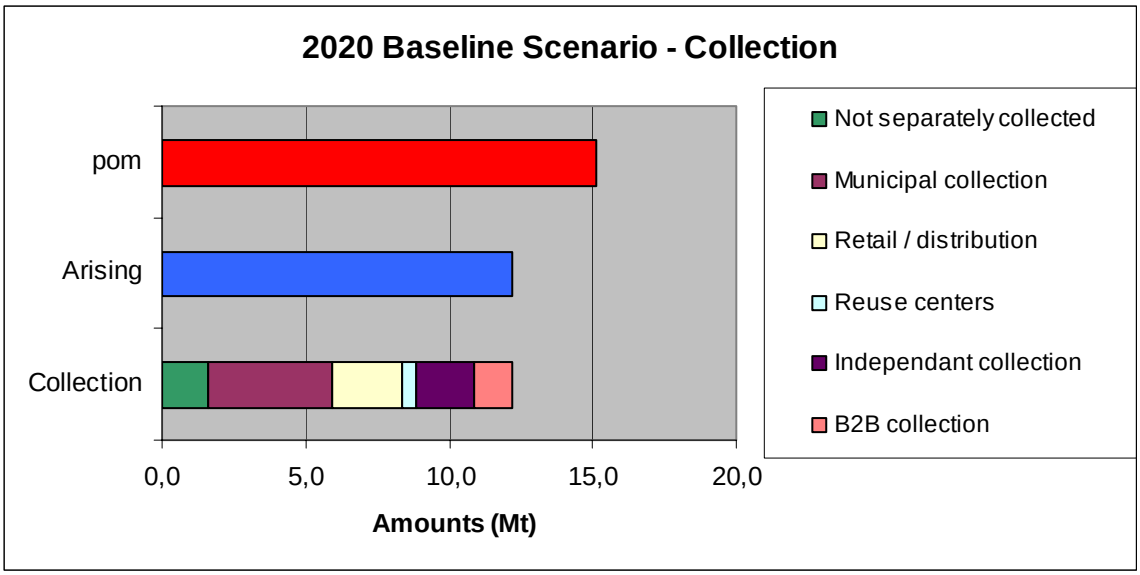
2. Problemy związane ze skutecznością

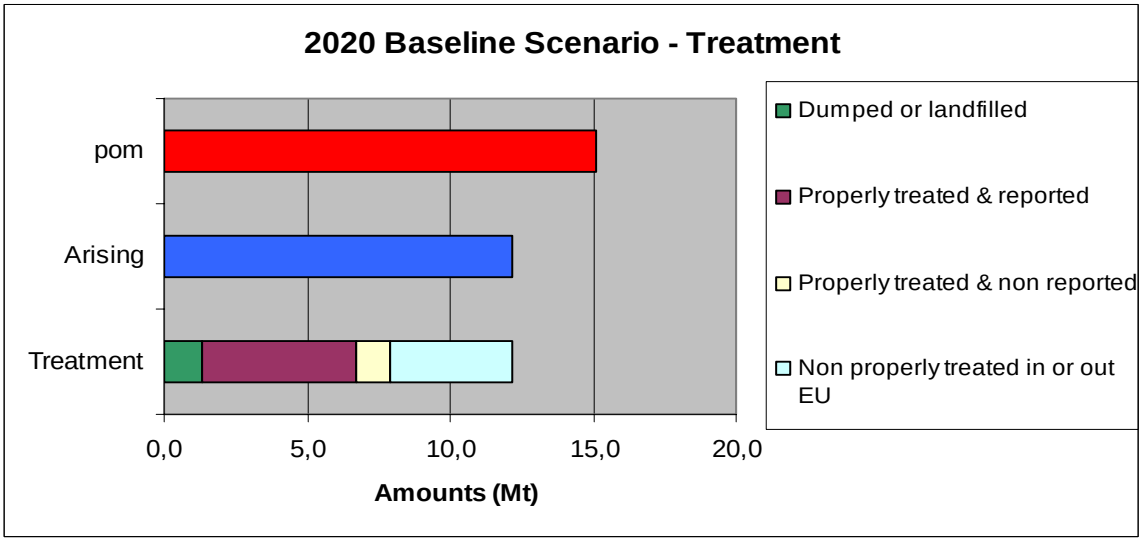
Od chwili wejścia w życie dyrektywy WEEE nastąpiły znaczne zmiany w zakresie zbierania i unieszkodliwiania: wzrost cen metali na świecie oraz zachęty płynące z dyrektywy WEEE do prowadzenia zorganizowanego zbierania doprowadziły do sytuacji, w której znaczna ilość WEEE była zbierana oddzielnie od innych odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, przy czym tylko około 13% WEEE trafiało na składowiska lub było poddawane procesowi spalania.

Istnieją pewne przesłanki, że ponad 85% WEEE jest zbierane w sposób selektywny, choć oficjalne dane mówią o 33%. Znaczna część zbieranego, lecz niezgłaszanego WEEE jest prawdopodobnie przetwarzana w UE bez należytego uwzględnienia aspektów ochrony środowiska lub nielegalnie przemieszczana do krajów rozwijających się, gdzie część wartościowych materiałów jest poddawana recyklingowi w sposób niosący zagrożenie dla zdrowia i środowiska lub zatapiana.

Z obecnych praktyk wynika, że problem ten raczej się nasili, niż zmniejszy, bowiem szacuje się, że do 2020 r. ilość nieodpowiednio przetwarzanych odpadów wyniesie 4,3 mln ton, wzrastając z poziomu 3,4 mln ton w roku 2005. Poniżej przedstawiono dane szacunkowe dotyczące przewidywanego przeznaczenia i zbierania WEEE w 2020 r[1].

[1] pom = wprowadzone do obrotu; Arising = ilość EEE, który stał się odpadami w danym roku





Kwestie dotyczące ochrony środowiska

Przetwarzanie WEEE w UE bez stosowania odpowiednich procedur prowadzi do powstania szkód dla środowiska, a w szczególności do uwolnienia metali ciężkich takich jak rtęć z kompaktowych lamp fluorescencyjnych i ekranów płaskich bądź ołów z odbiorników telewizyjnych. Urządzenia chłodzące i zamrażające będą w okresie 2011-2020 corocznie źródłem średnio ponad 6 720 ton gazów cieplarnianych zubożających warstwę ozonową, co spowoduje szkody dla klimatu, których wartość pieniężna wyniesie około 1 mld EUR rocznie.

W krajach rozwijających się nieodpowiednie przetwarzanie i składowanie odpadów stanowi zagrożenie dla zdrowia dorosłych i dzieci, którzy są narażeni na działanie wysoce toksycznych substancji podczas pracy przy pozyskiwaniu cennych materiałów z WEEE bez podejmowania czynności służących ochronie zdrowia i środowiska. W procesie recyklingu, w którym nie stosuje się najlepszych praktyk, dochodzi do strat cennych metali i tworzyw sztucznych, co z kolei prowadzi do wzrostu zużycia energii i powstania szkód dla środowiska w związku z produkcją nowego materiału.

Kwestie gospodarcze i społeczne

WEEE jest zasobem gospodarczym, którego materialna wartość szacowana jest obecnie na około 2 mld EUR rocznie. Z kolei szacowany wzrost kosztów ponoszonych przez społeczeństwo w związku ze zbieraniem, unieszkodliwianiem i przetwarzaniem WEEE, w tym działaniami sektora publicznego i nieformalnego, wyniesie do 2020 r. 5,6 mld EUR rocznie. Ponieważ większość tych operacji odbywa się na terytorium UE działalność związana z gospodarowaniem odpadami przynosi dochody i zatrudnienie w sektorze przetwarzania odpadów, w którym zatrudnienie znajduje znaczna liczba pracowników fizycznych.

3. Największe problemy związane z efektywnością działania dyrektywy

Największe zbędne koszty związane ze stosowaniem dyrektywy wiążą się z niepewnością dotyczącą zakresu dyrektywy i wymogów obowiązujących producentów w odniesieniu do rejestrowania i sprawozdawczości w poszczególnych państwach członkowskich, w których sprzedają swoje produkty. Koszty wynikające z tego szczególnych działań ze strony przedsiębiorstw oraz inne dające się uniknąć koszty administracyjne szacowane są przy pomocy standardowego modelu kosztów UE na 66 mln EUR rocznie. Koszty te będą występować w dalszym ciągu. Różnice we wdrażaniu wymogów dotyczących rejestrowania doprowadziły do niepożądanych zachowań oportunistycznych ze strony sprzedających na odległość, którzy przenoszą swoje koszty na zarejestrowanych producentów.

4. Opcje poddane ocenie

Rozwiązanie problemów związanych ze skutecznością:

Opcja 1: Niepodejmowanie działań

Opcja 2: Minimalne wymogi w zakresie kontroli i egzekwowania w odniesieniu do przetwarzania WEEE

Opcja 3: Minimalne wymogi w zakresie kontroli i nadzoru w odniesieniu do przemieszczania odpadów

Opcja 4: Podniesienie celu dotyczącego zbierania, tak by dostosować go do ilości zbieranych obecnie (85% powstałego WEEE), nałożenie na producentów odpowiedzialności za osiągnięcie tego celu oraz objęcie sprzętu kategorii B2B zakresem celu dotyczącego zbierania

Opcja 5: Ustalenie celów dotyczących zbierania w odniesieniu do wszystkich strumieni odpadów mających największe znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska

Opcja 6: Zmiana metody ustalania celu: zamiast wartości wyrażonej w kg/mieszkańca ustalenie wartości procentowej zależnej od ilości EEE wprowadzonego do obrotu w poprzednim roku.

Rozwiązanie problemów związanych z efektywnością:

Opcja 1: Niepodejmowanie działań

Sprecyzowanie zakresu i dokonanie podziału na kategorie (alternatywy):

Opcja 2: Sprecyzowanie zakresu przy pomocy stałego wykazu produktów

Opcja 3: Określenie zakresu WEEE w dyrektywie RoHS

Opcja 4: Dokonanie klasyfikacji na kategorie sprzętu jako WEEE pochodzący z gospodarstw domowych lub B2B

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z rejestrowaniem i sprawozdawczością (alternatywy):

Opcja 5: Osiągnięcie interoperacyjności krajowych rejestrów i harmonizacji wymogów w zakresie sprawozdawczości

Opcja 6: Prowadzenie rejestru unijnego

Przedstawiono również dwie inne opcje o ograniczonym wpływie: uwzględnienie ponownego użycia w zakresie celów dotyczących zbierania (opcja 7); ustalenie celów w odniesieniu do określonej części przypadającej na każdą tonę wyrobów medycznych, które mają zostać poddane recyklingowi i odzyskowi, tak jak dzieje się to w przypadku innych kategorii WEEE (opcja 8).

5. Ocena skutków i porównanie opcji

W poniższej tabeli zawarto streszczenie dotyczące wpływu poszczególnych opcji na skuteczność.

Opcja		Bez zmian (Opcja 1)	Poprawa w zakresie egzekwowania (Opcje 2 i 3)	85%-wy cel dotyczący zbierania (Opcja 4)	Szczególne cele (Opcja 5)
Przeznaczenie (% WEEE)	Składowiska i nielegalne unieszkodliwianie	11	11	11	11
	Przetwarzanie zgodnie z dyrektywą	54	59	85	60
	Nieodpowiednie przetwarzanie	35	30	4	29
ROCZNE KOSZTY	Całkowite koszty brutto (EUR)	5,6 mld + egzekwowanie	6 mld – 6,3 + podstawowe egzekwowanie	6,8 mld + podstawowe egzekwowanie	6,5 – 6,8 mld + podstawowe egzekwowanie
	Zbieranie i transport	1,8 mld	1,8 mld	1,8 mld	1,8 mld
	Koszty dodatkowe	0,9 mld	0,9 mld	1,1 mld	1,1 mld
	Przetwarzanie podstawowe	1,3 mld	1,3 mld	1,3 mld	1,3 mld
	Przetwarzanie dodatkowe w celu spełnienia norm prawnych	1,6 mld	1,8 mld	2,6 mld	2,2 mld
	Koszty egzekwowania	Nieznane Komisji	Wzrost szacowany na 0,2 – 0,5 mld	Brak wzrostu	Wzrost, być może rzędu 0,1 – 0,3 mld
KORZYŚCI ROCZNE	Wartość odzyskanego materiału (EUR)	2,2 mld	2,2 mld	2,2 mld	2,2 mld

	Szkody dla środowiska	Ogólnie	Wartość wyjściowa: Zubożenie warstwy ozonowej w związku z uwolnieniem 6720 ton substancji zubożających warstwę ozonową. Szkody dla klimatu w wysokości 1 mld EUR	Możliwość pewnego ograniczenia szkód dla klimatu; niemożliwe do oszacowania	W zależności od daty obowiązywania celów: Ograniczenie szkód dla środowiska o 2 – 0,2 mld EUR rocznie. Ograniczenie zubożenia warstwy ozonowej o 12000 – 1200 ton.	W zależności od daty obowiązywania celów: Ograniczenie szkód dla środowiska o 2 – 0,2 mld EUR rocznie. Ograniczenie zubożenia warstwy ozonowej o 12000 – 1200 ton.
		W UE lub poza nią	Przy założeniu nieodpowiedniego przetwarzania 4,3 mln ton WEEE w UE i poza nią	Przy założeniu nieodpowiedniego przetwarzania 3,7 mln ton WEEE w UE i poza nią	Przy założeniu nieodpowiedniego przetwarzania 0,5 mln ton WEEE w UE i poza nią	Przy założeniu nieodpowiedniego przetwarzania 3,5 mln ton WEEE w UE i poza nią
	Innowacje i rynki wywozu		Niewielki dodatkowy bodziec dla rozwoju technologii sortowania i recyklingu	Niewielki bodziec dla rozwoju technologii na rosnącym rynku światowym	Znaczny bodziec dla rozwoju technologii na rosnącym rynku światowym	Ograniczony bodziec dla rozwoju technologii na rosnącym rynku światowym
	Zatrudnienie w UE		Wartość wyjściowa: Szacowana liczba miejsc pracy związanych z przetwarzaniem WEEE w UE wynosi około kilkudziesięciu tysięcy	Niewielki wzrost stanowisk pracy fizycznej w UE przy szacowanym wzroście dochodu sektora odpadów wynoszącym 0,1 mld EUR	Więcej stanowisk pracy w zaawansowanych technicznie branżach i stanowisk pracy fizycznej, szacowany wzrost dochodu sektora odpadów wynoszący 0,6 mld EUR	Więcej stanowisk pracy w zaawansowanych technicznie branżach i stanowisk pracy fizycznej, szacowany wzrost dochodu sektora odpadów wynoszący 0,4 mld EUR

6. Porównanie opcji służących poprawie efektywności:

Sprecyzowanie zakresu i kategorie

Dwie opcje służące zapewnieniu większej przejrzystości w odniesieniu do zakresu oraz ustanowieniu podziału na kategorie w dyrektywie WEEE różnią się w niewielkim stopniu pod względem ich wpływu: obydwie zapewnią większą precyzję prawną w odniesieniu do zakresu i obydwie będą wymagać opublikowania przez państwa członkowskie lub Komisję wykazów produktów objętych tym zakresem. Żadna z opcji nie doprowadziłaby do wyjaśnienia nowych wątpliwości dotyczących nowych produktów, które nie zostały w sposób jednoznaczny objęte zakresem lub z niego wyłączone.

Zainteresowane strony, które odniosły się pozytywnie do korzystania z wykazów w celu sprecyzowania zakresu, opowiedziały się za utworzeniem wykazu pozytywnego i negatywnego. Z pozytywną reakcją spotkała się raczej harmonizacja zakresu w dyrektywie WEEE niż określenie zakresu w dyrektywie RoHS, jednak to wymagałoby wprowadzania podwójnej podstawy prawnej w dyrektywie WEEE, podczas gdy podobny efekt można osiągnąć poprzez uczynienie odniesienia do zakresu określonego w dyrektywie RoHS, w którym uwzględniono już potrzebę harmonizacji zakresu.

Klasyfikacja niektórych kategorii produktów jako odpady pochodzące z przedsiębiorstw pozwoliłaby na uniknięcie problemów związanych z podwójnym wykorzystaniem odpadów, w przypadku którego sprzęt używany przez przedsiębiorstwa i podobny do sprzętu używanego przez innych użytkowników (np. sprzęt komputerowy) staje się częścią odpadów pochodzących z gospodarstw domowych i koszty za jego przetwarzanie ponoszone są przez producentów sprzętu gospodarstwa domowego. Takie oportunistyczne praktyki byłyby prawdopodobnie bardziej rozpowszechnione gdyby oficjalne zbieranie objęło większe ilości WEEE.

Zmniejszenie zbędnych kosztów administracyjnych związanych z rejestrowaniem i sprawozdawczością

W celu zmniejszenia zbędnych kosztów wynikających z powielania działań oraz różnic w zakresie rejestrowania producentów i sprawozdawczości rozważono trzy opcje. Ustanowienie unijnej izby rozliczeniowej lub jednolitego unijnego rejestru z pewnością zaoferowałoby funkcje wymagane w celu ograniczenia zbędnych kosztów: jednolity unijny rejestr oznaczałby znacznie większe koszty dla Komisji Europejskiej (a tym samym dla podatnika) i pewne korzyści płynące z ograniczenia kosztów związanych z operacjami prowadzonymi przez państwa członkowskie. Wprowadzenie legalnych wymogów dotyczących interoperacyjności rejestrów państw członkowskich jest dużą szansą na osiągnięcie takiego samego rezultatu w odniesieniu do rejestrowania producentów, eliminuje potrzebę dodatkowych zasobów ze strony Komisji Europejskiej, lecz jednocześnie najprawdopodobniej nie zapewni ujednolicenia strumieni finansowania przeznaczonego na przetwarzanie w poszczególnych systemach w przypadku transgranicznego przetwarzania WEEE.

7. Zalecany zestaw opcji i ich skutki

Zgodnie z analizą przeprowadzoną w niniejszej ocenie skutków w celu poprawy skuteczności i efektywności w zakresie realizacji celów dyrektywy WEEE zaleca się przyjęcie zestawu kilku opcji. Opcje te, wraz z ich najważniejszymi skutkami, przedstawiono w poniższej tabeli:

Zalecane opcje polityczne	Najważniejsze skutki (w porównaniu z wartościami wyjściowymi)
Poprawa skuteczności	
Ustalenie celów dotyczących zbierania dla producentów na poziomach zbliżonych do obecnego poziomu zbiórki, objęcie odpadów kategorii B2B tymi celami.	- Dodatkowe koszty przetwarzania rzędu 1 mld EUR rocznie, z których znaczną, lecz niewiadomą część stanowią wyższe dochody unijnego sektora przetwarzania odpadów. - Koszty te ponoszą producenci, którzy będą mieli możliwość przeniesienia ich na konsumentów - Do 2020 r. roczne ograniczenie szkód w atmosferze (rzędu 1 mld EUR rocznie), szkód w środowisku naturalnym w UE oraz negatywnych skutków dla pracowników w krajach rozwijających się dzięki bezpieczniejszemu przetwarzaniu 4,3 mln ton WEEE.
Podstawą tych celów są ilości EEE wprowadzanego do obrotu w poprzednim roku, czyli 65% EEE wprowadzane do obrotu dla wszystkich państw członkowskich (85% powstającego WEEE)	
Ustanowienie minimalnych wymogów w zakresie kontroli i egzekwowania przez państwa członkowskie; decyzja dotycząca tych wymogów podejmowana w ramach procedury komitetowej	
Poprawa efektywności	
Określenie zakresu dyrektywy w dyrektywie RoHS (której podstawą jest art. 95 Traktatu) oraz wprowadzenie wobec państw członkowskich wymogu publikowania wykazu produktów objętych zakresem krajowym	Poprawa, lecz nie całkowita, przejrzystości w odniesieniu do zakresu produktów, wraz z możliwością rozszerzenia tego zakresu przez państwa członkowskie na swoich terytoriach.
Wymóg interoperacyjności i przekazywania danych między rejestrami producentów poszczególnych państw członkowskich	- Zmniejszenie zbędnych kosztów ponoszonych przez producentów w wysokości 66 mln EUR rocznie poprzez umożliwienie pojedynczego zarejestrowania wszystkich unijnych obowiązków; harmonizacja wymogów w zakresie sprawozdawczości i procesów, z której największą stosunkową korzyść odniosą MŚP.
Uwzględnienie ponownego użycia całych urządzeń w celu dotyczącym recyklingu w połączeniu z ponownym użyciem.	Usunięcie czynników zniechęcających do ponownego użycia produktów w przypadkach gdy z ekonomicznego punktu widzenia ponowne użycie jest bardziej opłacalne od recyklingu
Ustalenie celów dotyczących wyrobów medycznych (kategoria 8) na poziomie wymogów dla przyrządów do nadzoru i kontroli (kategoria 9)	Niewielkie: w przypadku niektórych wyrobów medycznych (być może 10 000 ton rocznie) nieco większy będzie udział odzyskiwanych materiałów.

Ten zestaw opcji w porównaniu z innymi potencjalnymi opcjami:

- najprawdopodobniej pobudzi odpowiednie przetwarzanie całego WEEE powstającego poza strumieniem odpadów z gospodarstw domowych, lecz nie będzie obciążać społeczeństwa dodatkowymi kosztami zbierania i może przyczynić się do poprawy efektywności obecnej dyrektywy pod względem kosztów;

- oczekuje się, że doprowadzi on do dodatkowych korzyści wynikających z innowacji i eksportu oraz do większych inwestycji w technologie recyklingu. Będzie to korzystne dla przedsiębiorstw sektora technologii na szybko rozwijającym się rynku eksportowym, na którym unijne przedsiębiorstwa zajmują często czołową pozycję, doprowadzi do wzrostu stanowisk pracy w zaawansowanych technicznie branżach, a dodatkowo ograniczy koszty i otworzy nowe rynki materiałowe;

- przewiduje się, że doprowadzi do powstania dalszych miejsc pracy w unijnych sektorach przetwarzania i odzysku WEEE; są to często stanowiska dla pracowników fizycznych, dostępne dla mniej wykwalifikowanej siły roboczej. Pewne pobudzenie w sektorze ponownego użycia powinno również doprowadzić do powstania dodatkowych miejsc pracy dla osób w niekorzystnej sytuacji społecznej oraz do lepszego dostępu najbiedniejszych grup społeczeństwa do tańszych towarów używanych.