



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.12.2005
COM(2005) 666 końcowy

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów: Strategia tematyczna w sprawie
zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu**

{SEC(2005) 1681}
{SEC(2005) 1682}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Obecna sytuacja	4
3.	Cele rozwijającej się polityki UE dotyczącej odpadów	6
4.	Działania	6
5.	Jaki będzie wpływ proponowanych zmian?.....	9
6.	Sytuacja międzynarodowa	11
7.	Monitorowanie i ocena.....	13
8.	Proces przeglądu	13
	ZAŁĄCZNIK I: Główne działania	14
	ZAŁĄCZNIK II: Legislacyjne zestawienie finansowe.....	14

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów: Strategia tematyczna w sprawie
zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Odpady stanowią dla Europejczyków wyzwanie w zakresie kwestii społecznych, ekonomicznych i ochrony środowiska naturalnego. U niektórych wywołują one nieprzyjemne obrazy: worki ze śmieciami, odpadki oraz składowiska odpadów toksycznych. Dla innych odpady to nowe możliwości – na skutek determinacji Europy, aby zagospodarować odpady metodami nieszkodliwymi dla środowiska naturalnego, powstały nowe miejsca pracy i pojawiły się nowe możliwości rozwoju gospodarczego. Sektor gospodarki odpadami i ich recyklingu odnotowuje wysokie tempo wzrostu, a jego obroty szacowane są na ponad 100 miliardów EUR dla 25 państw Unii. Sektor ten jest wymaga dużego nakładu siły roboczej i zapewnia od 1,2 do 1,5 miliona miejsc pracy. Przemysł recyklingowy dostarcza zwiększających się ilości zasobów dla przemysłu produkcyjnego: przynajmniej 50% papieru i stali, 43% szkła oraz 40% metalu niezawierającego żelaza produkowanych w Unii Europejskiej pochodzi obecnie z materiałów poddanych recyklingowi.

W ciągu ostatnich 30 lat odpady znajdowały się w centrum uwagi polityki środowiskowej Unii Europejskiej i dokonano w tej dziedzinie znacznych postępów. Powodujące ogromne zanieczyszczenie składowiska i spalarnie są gruntownie sprzątane. Zostały opracowane nowe techniki przetwarzania odpadów niebezpiecznych. Substancje niebezpieczne usuwane są z pojazdów oraz sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Redukuje się poziomy dioksyn i innych emisji pochodzących z procesu spalania.

Z czasem odpady zaczęto coraz bardziej postrzegać jako cenne zasoby dla przemysłu. Rozwiązania polegające na ponownym wykorzystaniu, recyklingu oraz odzyskiwaniu energii zaczynają być stosowane w stosunku do odpadów podlegających regulacjom – odpadów w postaci opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów ulegających biodegradacji oraz opon. Usuwanie odpadów ulegających biodegradacji ze składowisk oraz wzrastający recykling i odzyskiwanie przyczyniają się do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Niemniej jednak, pomimo tych sukcesów odpady nadal pozostają problemem. Ilość odpadów nadal wzrasta. Przepisy w niektórych przypadkach są nie najlepiej wykonywane i istnieją znaczące różnice w podejściach krajowych. Potencjał zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu nie jest jeszcze w pełni wykorzystany. Pojawiająca się wiedza na temat wpływu wykorzystania zasobów na środowisko naturalne nie ma jeszcze pełnego odzwierciedlenia w polityce dotyczącej odpadów.

Niezrównoważone w swoim charakterze trendy w wytwarzaniu odpadów oraz kwestie polityki stanowią powód do niepokoju, gdyż wytwarzanie odpadów może być oznaką

nieefektywnego pod względem ochrony środowiska wykorzystywania zasobów. Co więcej, gospodarka odpadami przyczynia się do powstawania emisji do powietrza, wody i gleby, jak również powoduje hałas oraz inne niedogodności, które z kolei przyczyniają się do powstawania problemów w zakresie ochrony środowiska naturalnego i powodują koszty ekonomiczne.

Ponadto, unijne prawo o odpadach często pozostaje niejasne pomimo orzecznictwa sądowego i jest obiektem niemałej liczby sporów sądowych w kwestii jego wykładni. Prowadzi to do nakładania się przepisów prawnych i niepewności właściwych władz i sektora gospodarki odpadami oraz może hamować niezbędne inwestycje.

Z uwagi na wszystkie wymienione wyżej powody nadszedł czas na dokonanie analizy i oceny unijnej polityki dotyczącej odpadów w celu ustalenia strategicznych ram na przyszłość. Jak zapisano w szóstym planie działania na rzecz środowiska naturalnego, niniejsza strategia stawia cele i nakreśla środki, za pomocą których UE może podążać w kierunku lepszej gospodarki odpadami.

Jednocześnie upraszcza ona znacząco i objaśnia obecne ramy prawne, zgodnie z unijnymi celami w zakresie lepszego stanowienia prawa. Odpady określono jako obszar priorytetowy dla uproszczenia prawodawstwa wspólnotowego [COM(2005) 535]. Niniejsza strategia przedstawia wstępne działania, które po dokonaniu pierwszego przeglądu okazały się konieczne oraz określa podejście, jakie Komisja zastosuje w celu zapewnienia lepszych przepisów w prawie unijnym dotyczącym odpadów.

Wreszcie, strategia czerpie z istniejącego prawodawstwa oraz obszernych konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz określa pełne i skuteczne wdrożenie przepisów przez Państwa Członkowskie jako warunek dokonania postępu w kierunku celów wyznaczonych w niniejszej strategii.

2. OBECNA SYTUACJA

Obecnie w UE odpady komunalne są unieszkodliwiane poprzez składowanie na wysypiskach (49%), spalanie (18%), recykling i kompostowanie (33%). W nowych Państwach Członkowskich, gdzie znaczną część wysiłków i inwestycji przeznaczono na rzecz dostosowania się do *dorobku* UE (*acquis*), sytuacja rozwija się szybko, ale w dalszym ciągu dominuje tam składowanie na wysypiskach. Istnieją ogromne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi, poczynając od tych, które poddają recyklingowi najmniej odpadów (90% składowanie, 10% recykling i odzyskiwanie energii) a skończywszy na tych, które wybierają rozwiązania korzystniejsze dla środowiska (10% składowanie, 25% odzyskiwanie energii i 65% recykling).

Obecna polityka unijna dotycząca odpadów opiera się na pojęciu znanym jako hierarchia odpadów. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy zapobiegać powstawaniu odpadów, a te odpady, których powstaniu nie da się zapobiec, były ponownie w miarę możliwości wykorzystywane, poddane recyklingowi i odzyskiwaniu, przy możliwie jak najrzadszym korzystaniu ze składowania na wysypiskach. Składowanie jest najgorszą możliwością dla środowiska, gdyż oznacza utratę zasobów i może w przyszłości przekształcić się w dług zaciągnięty wobec środowiska naturalnego. Hierarchii odpadów nie powinno się postrzegać jako sztywnej zasady, przede wszystkim dlatego, że różne metody przetwarzania odpadów mogą mieć różny wpływ na środowisko naturalne. Niemniej jednak, cel jakim jest podążanie

w kierunku społeczeństwa, w którym powszechnie stosuje się recykling i odzyskiwanie, oznacza posuwanie się w górę po szczeblach hierarchii, od składowania na wysypiskach coraz bardziej w kierunku recyklingu i odzyskiwania.

Ramy prawne¹ stanowiące podstawę niniejszego podejścia strategicznego obejmują prawodawstwo horyzontalne dotyczące gospodarki odpadami, na przykład dyrektywę ramową w sprawie odpadów, dyrektywę ramową w sprawie odpadów niebezpiecznych, jak również rozporządzenie w sprawie przesyłania odpadów. Akty te uzupełnia bardziej szczegółowe prawodawstwo dotyczące przetwarzania odpadów i działań unieszkodliwiających, takie jak dyrektywy w sprawie składowania i spalania odpadów, oraz prawodawstwo, którego celem jest uregulowanie gospodarki szczególnymi strumieniami odpadów (olejów odpadowych, PCB/PCT oraz baterii). Ustanowiono cele recyklingu i odzyskiwania dla niektórych kluczowych strumieni odpadów, tzn. opakowań, pojazdów wycofanych z eksploatacji (ELV) oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE). W załączniku III zawartym w dokumencie roboczym służb Komisji SEC(2005) 1682 znajduje się tabela, w której wymienione są odpowiednie akty prawne.

Pomimo ogromnych postępów, jakie poczyniono, całościowa ilość odpadów wzrasta, a bezwzględna ilość odpadów trafiających na wysypiska nie zmniejsza się. W latach 1990 - 1995 całkowita produkcja odpadów w krajach Unii Europejskiej i EFTA wzrosła o 10%, podczas gdy PKB wzrósł o 6,5%. Do tego wzrostu przyczynia się w znacznym stopniu produkcja stałych odpadów komunalnych (MSW) i jest ona związana z działalnością gospodarczą, gdyż zarówno produkcja stałych odpadów komunalnych jak i PKB w 25 krajach Unii wzrosły w latach 1995 - 2003 o 19%. Wzrastają również mniejsze, lecz istotne strumienie odpadów: produkcja odpadów niebezpiecznych wzrosła o 13% w latach 1998 – 2002, podczas gdy PKB wzrósł o 10%. Przy spodziewanych wyższych poziomach wzrostu gospodarczego, przewiduje się, że wzrost ogólnej ilości odpadów będzie się utrzymywał i będzie dotyczył większości odpadów. Na przykład, Europejska Agencja Ochrony Środowiska przewiduje, że ilość odpadów w postaci papieru/kartonu, szkła i plastiku wzrośnie o 40 % do 2020 roku w porównaniu z wielkościami z roku 1990. OECD przewiduje, że produkcja stałych odpadów komunalnych będzie nadal rosła do roku 2020, aczkolwiek w nieco mniejszym tempie. Wspólne Centrum Badawcze przewiduje wzrost produkcji stałych odpadów komunalnych o 42,5% do 2020 roku w porównaniu z wielkościami z roku 1995. Przewiduje się względnie szybszy wzrost produkcji stałych odpadów komunalnych w 10 nowych Państwach Członkowskich.

Podczas gdy wzrastają wielkości odpadów poddawanych recyklingowi i spalaniu, bezwzględna ilość odpadów składowanych na wysypiskach nie zmniejsza się ze względu na wzrost produkcji odpadów. Na przykład, ilość odpadów plastikowych trafiających na wysypiska wzrosła o 21,7 % w latach 1990 – 2002, chociaż odsetek odpadów plastikowych trafiających na wysypiska spadł z 77% do 62%.

Te niezrównoważone w swoim charakterze trendy są częściowo spowodowane niedostatecznym wykonywaniem przepisów prawnych dotyczących odpadów, co z kolei jest częściowo spowodowane niektórymi elementami polityki i ram prawnych, które można by ulepszyć.

¹ W celu uzyskania szczegółowej listy aktów prawnych, patrz załącznik III.

Jest szereg problemów związanych z **wykonywaniem**, począwszy od składowania odpadów na źle zarządzanych wysypiskach, a skończywszy na przesyłaniu odpadów niebezpiecznych z naruszeniem międzynarodowych konwencji. Niejasne definicje i różnice w poglądach na temat tego, jak wykonywać te prawa, nie pomogły w poprawie wykonywania przepisów prawnych i skutkują sporami sądowymi. Pomimo orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, niektóre aspekty, takie jak to, kiedy odpady przestają być odpadami, są nadal niejasne.

Chociaż **zapobieganie powstawaniu odpadów** jest od wielu lat nadrzędnym celem polityk w zakresie gospodarki odpadami zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym, jak dotychczas poczyniono niewielkie postępy w kwestii przeniesienia tego celu na działania praktyczne. Nie osiągnięto w wystarczającym stopniu ani wspólnotowych ani krajowych celów ustanowionych w przeszłości.

Wzrastają ilości odpadów poddawanych **recyklingowi i odzyskiwaniu**. Niemniej jednak, procesy te dotyczą jedynie ograniczonej części odpadów. Dyrektywy w sprawie recyklingu jak dotychczas dotyczyły pojedynczych strumieni odpadów i umożliwiły wspólnotowej polityce dotyczącej odpadów zmniejszenie oddziaływania na środowisko naturalne poprzez wspieranie rozdzielania źródeł oraz recyklingu strumieni odpadów takich jak baterie, opakowania, pojazdy i zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny. Te szybko wzrastające strumienie odpadów są szczególnie istotne ze względu na ich złożoność i niebezpieczny charakter. Niemniej jednak, stanowią one jedynie ograniczoną część wszystkich wytwarzanych odpadów.

Co więcej, podczas gdy zwiększa się ilość odpadów poddawanych recyklingowi, normy przetwarzania istnieją jedynie w stosunku do składowisk i spalarni oraz, częściowo, w stosunku do procesu recyklingu. Stwarza to problem w kwestii ochrony środowiska naturalnego, gdyż niektóre zakłady recyklingu mogą powodować zanieczyszczenia, jeżeli są źle prowadzone. Normy potrzebne są nie tylko do ochrony środowiska naturalnego, ale również z przyczyn gospodarczych – w celu wspierania równych szans dla materiałów poddanych recyklingowi.

Na tym tle, przygotowania do niniejszej strategii tematycznej obejmowały generalny przegląd istniejącej sytuacji oraz identyfikację spraw i problemów. Doprowadziło to do powstania propozycji przedstawionych poniżej, dotyczących bardziej obszernego podejścia do kwestii zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu.

3. CELE ROZWIJAJĄCEJ SIĘ POLITYKI UE DOTYCZĄCEJ ODPADÓW

Polityka UE dotycząca odpadów może przyczynić się do redukcji całkowitego negatywnego wpływu na środowisko naturalne, wywieranego przez wykorzystanie zasobów. Zapobieganie powstawaniu odpadów oraz wspieranie recyklingu i odzyskiwania odpadów zwiększy efektywność zasobów gospodarki europejskiej i zredukuje negatywny wpływ na środowisko naturalne wykorzystania zasobów naturalnych. Przyczyni się to utrzymania bazy zasobów naturalnych, istotnych dla trwałego wzrostu gospodarczego.

Podstawowe cele obecnej polityki UE dotyczącej odpadów – zapobieganie powstawaniu odpadów i wspieranie ponownego wykorzystania, recyklingu i odzyskiwania odpadów tak, aby zredukować ich negatywne oddziaływanie na środowisko naturalne – są nadal aktualne i zostaną wsparte przez niniejsze podejście oparte na tymże oddziaływaniu.

Celem długoterminowym jest to, aby UE stała się społeczeństwem powszechnie stosującym recykling, które stara się uniknąć wytwarzania odpadów oraz wykorzystuje odpady w roli zasobów. Przy wysokich normach referencyjnych w kwestii środowiska naturalnego gotowych do wdrożenia, rynek wewnętrzny ułatwi działania związane z recyklingiem i odzyskiwaniem.

4. DZIAŁANIA

Aby osiągnąć te cele i tym samym zapewnić wyższy poziom ochrony środowiska naturalnego, proponuje się uaktualnienie obowiązujących ram prawnych – tzn. wprowadzenie analizy cyklu życia do procesu tworzenia polityki oraz objaśnienie, uproszczenie i usprawnienie prawa UE w sprawie odpadów. Przyczyni się to do rozwiązania obecnych problemów z wykonywaniem prawa i zdecydowanie wprowadzi Unię Europejską na ścieżkę prowadzącą do społeczeństwa powszechnie stosującego efektywny z punktu widzenia ekonomicznego i ochrony środowiska naturalnego recykling. Zostanie utrzymany i wzmocniony obecny poziom dążeń w zakresie ochrony środowiska naturalnego przy zapewnieniu podstawy do trwałego wzrostu.

Wymaga to połączenia środków wspierających zapobieganie powstawaniu odpadów, ich recykling i ponowne wykorzystywanie w taki sposób, aby uzyskać optymalną redukcję skumulowanego wpływu na cykl życia zasobów naturalnych, w tym także:

- **Nowego nacisku na pełne wykonywanie obowiązującego prawodawstwa.** Są różne problemy z wykonywaniem prawa w poszczególnych Państwach Członkowskich, począwszy od istniejących w dalszym ciągu nielegalnych składowisk w kilku Państwach Członkowskich, a skończywszy na różnicach w wykładni prawa w innych. Część niniejszej strategii ma na celu usunięcie dwuznaczności, rozwiązanie spornych interpretacji i wniesienie poprawek do prawodawstwa, które nie przyniosło oczekiwanych korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Komisja wykorzysta Komitet ds. Gospodarki Odpadami jako forum służące do wymiany informacji i dobrych praktyk oraz do ujawniania problemów z wykonywaniem prawa. Komisja będzie nadal podejmowała kroki prawne celem zapewnienia równego egzekwowania *dorobku wspólnotowego* we wszystkich Państwach Członkowskich.
- **Uproszczenia i uaktualnienia obowiązującego prawodawstwa,** w przypadkach, w których doświadczenie pokazało, iż jest to niezbędne w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego przy utrzymaniu poziomu ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z celami lepszego stanowienia prawa. Będzie to miało skutek w postaci bardziej opłacalnego prawodawstwa dotyczącego odpadów i obejmie kilka działań. Po pierwsze, wprowadzenie zmian do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów polegających na połączeniu jej z dyrektywami o odpadach niebezpiecznych, wprowadzeniu myślenia opartego na cyklu życia, wyjaśnieniu, kiedy odpady przestają być odpadami, jak również uściśleniu definicji odzyskiwania i unieszkodliwiania, wprowadzeniu definicji recyklingu oraz rozwiązaniu nakładania się przepisów dotyczących różnych odpadów i pozostałego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska naturalnego. Po drugie, uchycenie dyrektywy w sprawie olejów odpadowych i przeniesienie jej przepisów dotyczących zbierania olejów odpadowych do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Po trzecie, propozycja w roku 2006 konsolidacji trzech dyrektyw w sprawie odpadów

pochodzących z przemysłu dwutlenku tytanu. Po czwarte, oprócz wniosków przyjętych razem z niniejszą strategią, w kontekście ciągłego, systematycznego przeglądu prawodawstwa unijnego dotyczącego odpadów, Komisja oceni w jakim stopniu konieczne jest podjęcie dodatkowych działań w celu dalszego ulepszenia i uproszczenia prawodawstwa, zgodnie z harmonogramem wytyczonym w komunikacie COM(2005) 535. Działanie te obejmą, między innymi, zbliżające się konieczne przeglądy dyrektyw w sprawie odpadów, jak np. w 2006 r. przegląd dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz w 2008 r. przegląd dyrektywy w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, jak również przeglądu systemu nazewnictwa odpadów. Wreszcie, przy proponowanych przez niniejszą strategię wspólnych normach, pojawią się nowe możliwości utworzenia uproszczonego systemu regulacji prawnych dla przesyłania odpadów, które będą sprzyjać dalszemu recyklingowi i odzyskiwaniu odpadów.

- **Wprowadzenia do polityki dotyczącej odpadów myślenia opartego na cyklu życia.** Polityka z zakresie ochrony środowiska naturalnego tradycyjnie skupiała się na początkowych i końcowych fazach cyklu życia: wydobywaniu, przetwarzaniu i produkcji z jednej strony oraz gospodarce odpadami z drugiej. Obecnie uznaje się, iż wpływ wielu zasobów na środowisko naturalne jest często powiązany z fazą użycia.² Należy uwzględnić wszystkie fazy w cyklu życia zasobu, gdyż mogą wystąpić alternatywne wybory pomiędzy różnymi fazami, a środki zastosowane w celu redukcji wpływu na środowisko naturalne w jednej fazie mogą zwiększyć ten wpływ w drugiej. Jest rzeczą jasną, iż polityka dotycząca ochrony środowiska naturalnego winna zapewnić, aby negatywny wpływ na środowisko naturalne był zredukowany do minimum przez cały cykl życia zasobów. Poprzez zastosowanie podejścia opartego na cyklu życia można łatwiej zidentyfikować priorytety, a polityki mogą być ukierunkowane bardziej efektywnie tak, aby uzyskać maksymalne korzyści dla środowiska naturalnego w stosunku do włożonego wysiłku.

Podejście oparte na cyklu życia zostanie zawarte w prawodawstwie UE poprzez wyjaśnienie celów dyrektywy ramowej w sprawie odpadów tak, aby uwzględniały one wyraźnie perspektywę cyklu życia. Będzie to miało znaczące skutki dla kształtowania nowej polityki oraz dla zasad i praktyk gospodarki odpadami w przyszłości. Ostatni przegląd celów recyklingu i odzyskiwania dla pakowania materiałów odpadowych był pierwszym przykładem zastosowania w tworzeniu polityki myślenia opartego na cyklu życia. Ustanawia się nowe cele dla każdego materiału poprzez analizę jego wpływu na środowisko naturalne i gospodarkę w całym cyklu życia materiału. Przegląd gospodarki olejami odpadowymi jest kolejnym obszarem, w którym zastosowano myślenie oparte na cyklu życia.

- **Promocja bardziej ambitnych polityk zapobiegania powstawaniu odpadów** poprzez wyjaśnienie obowiązków Państw Członkowskich w zakresie opracowania dostępnych publicznie programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Na poziomie UE Komisja będzie wspierać korzystanie z dyrektywy IPPC, zintegrowanej polityki produktu (IPP) oraz innych narzędzi mających na celu wspieranie rozpowszechniania dobrych praktyk.
- **Lepsza wiedza i informacja**, która będzie podstawą nieprzerwanego rozwoju polityki zapobiegania powstawaniu odpadów.

² COM(2003) 302, zintegrowana polityka produktu.

- **Opracowanie wspólnych norm referencyjnych dla recyklingu.** W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego dla recyklingu, proponuje się, aby ustanowić minimalne normy dla całej Wspólnoty dla działań związanych z recyklingiem oraz materiałów poddanych recyklingowi tak, aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego oraz zapobiec groźbie „ekodumpingu”. Podejście to będzie oparte na zmianach do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów oraz dyrektywy IPPC. Zostanie ono zastosowane priorytetowo w stosunku do bioodpadów.
- **Dalszy rozwój polityki UE dotyczącej recyklingu.** Opierając się na obowiązujących przepisach UE w sprawie odpadów, będzie się poszukiwać nowych metod rozwijania recyklingu. Zostanie podjęta szczegółowa analiza długoterminowej wykonalności i zasadności podejścia opartego na danym materiale. Państwa Członkowskie zostaną również zachęczone do większego korzystania z instrumentów ekonomicznych oraz do wymiany doświadczenia/dobrych praktyk poprzez ulepszoną koordynację w Komitecie ds. Gospodarki Odpadami.

Proponowane działania i zmiany są wyjaśnione bardziej szczegółowo w załączniku I, który zawiera również terminarz przedstawiania różnych propozycji w celu wdrożenia niniejszej strategii tematycznej.

5. JAKI BĘDZIE WPŁYW PROPONOWANYCH ZMIAN?

Oczekuje się, iż strategia tematyczna przyniesie za sobą skutki dla obecnych praktyk w Państwach Członkowskich i stworzy nowe możliwości wariantów gospodarki odpadami innych niż składowanie, wspierając tym samym ogólny ruch w górę po szczeblach hierarchii odpadów. Są one zebrane poniżej (w celu uzyskania więcej szczegółów, patrz - ocena oddziaływania dołączona do niniejszej strategii).

Mniej odpadów na składowiska

Działania podjęte w ramach strategii tematycznej przyczynią się do dalszego odchodzenia od kierowania strumieni odpadów na wysypiska. Większy nacisk na wykonywanie prawa oraz na wspieranie instrumentów ekonomicznych pomoże podnieść ceny składowania do poziomu, który odpowiada bardziej rzeczywistemu oddziaływaniu tej opcji gospodarki odpadami na środowisko naturalne, czego wynikiem będzie mniejsza ilość odpadów trafiających na składowiska. Ponieważ jednak w wielu Państwach Członkowskich ten wariant gospodarki odpadami jest nadal jedynym rozwiązaniem, odejście od składowania odpadów na wysypiskach będzie wymagało czasu. Co więcej, w przypadku niektórych rodzajów odpadów, składowanie na wysypiskach może pozostać jedyną zasadną opcją. Nowe Państwa Członkowskie będą potrzebowały czasu na zbudowanie alternatywnej infrastruktury i uporanie się ze spuścizną przeszłości.

Ilości odpadów trafiających na składowiska w UE zostaną poddane przeglądowi w 2010 roku. Jeżeli ilości i rodzaje odpadów składowanych na wysypiskach będą w dalszym ciągu nie do zaakceptowania, a odchodzenie od składowania odpadów na wysypiskach nie będzie postępowało wystarczająco szybko, zostaną rozważone dalsze zakazy dotyczące składowania na wysypiskach.

Więcej kompostu i odzyskiwania energii z odpadów

Odchodzenie od składowania odpadów na wysypiskach oznacza, że będą one w większym stopniu kierowane w stronę opcji znajdujących się na wyższych szczeblach hierarchii odpadów, z których każda jest lepsza dla środowiska naturalnego.

Opracowanie jakościowych wskaźników odniesienia dla kompostowni i dla kompostu zwiększy szanse na kompostowanie.

W przypadkach gdy przeprowadzane jest odzyskiwanie energii z odpadów, Strategia zwiększy wydajność energetyczną. Komisja proponuje wprowadzić stosowanie progów wydajności pozwalających na sklasyfikowanie procesów przetwarzania odpadów w spalarniach komunalnych jako procesy odzyskiwania lub unieszkodliwiania. Pomoże to również UE osiągnąć jej cele w ramach dyrektywy w sprawie wspierania produkcji energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

W gestii poszczególnych Państw Członkowskich leży decyzja co do tego, który z wariantów jest pod względem ochrony środowiska naturalnego najlepszy w danych okolicznościach.

Recykling – więcej i lepiej

Kolejnych pięć lat będzie kluczowym okresem w zakresie wykonywania dyrektyw w sprawie recyklingu. W wyniku ustanowienia minimalnych norm jakości dla niektórych zakładów recyklingu oczekuje się znacznej poprawy, polegającej na odejściu od obecnej sytuacji, w której jedynie od 8 do 10% odpadów jest objętych minimalnymi normami jakości i osiągnięciu stanu, w którym znacząca część odpadów przeznaczonych do recyklingu będzie tymi normami objęta. Objęcie tymi normami będzie dostosowane proporcjonalnie do zagrożenia dla środowiska naturalnego. Dzięki temu wraz z wzrastającym wykorzystaniem recyklingu jako preferowanego wariantu gospodarki odpadami, wpływ tego wariantu na środowisko naturalne pozostanie pod kontrolą i zostaną stworzone warunki rynkowe umożliwiające zachowanie obecnego tempa wzrostu recyklingu.

Normy jakościowe dla recyklingu pobudzą popyt na materiały poddane temu procesowi i możliwości ich wykorzystania. Pozwoli to przyciągnąć nowe strumienie odpadów do recyklingu i ponownego wykorzystania. Dodatkowo, ulepszony rynek wewnętrzny dla recyklingu oparty na normach UE pozwoli poddawać odpady temu procesowi w tam, gdzie jest to najbardziej efektywne. Obniży to koszty i tym samym jeszcze bardziej ułatwi procesy recyklingu i ponownego użycia.

Obecnie dobrze działa recykling niektórych materiałów przy wysokich cenach rynkowych, które napędzają wzrost stawek za recykling. Na przykład, wykorzystanie zużytego papieru do produkcji nowego uległo podwojeniu w latach od 1991 (25%) do 2004 (50%). W przypadku innych materiałów, wydaje się, że istnieją przeszkody, które uniemożliwiają pełny rozwój rynku recyklingu i w chwili obecnej trwają prace nad ich usunięciem. Sytuacja ta zostanie poddana przeglądowi w 2010 roku. Jeżeli nie jest stosowany recykling materiałów, który mógłby przynieść korzyści środowisku naturalnemu, można podjąć dalsze działania skupiające się na materiałach, z wykorzystaniem narzędzi polityki, które są najbardziej właściwe (instrument ekonomiczny, odpowiedzialność producenta, zakaz składowania na wysypiskach, cel w zakresie zbierania lub recyklingu).

Kluczowe korzyści i pozytywne skutki

Wysiłki te mogą potencjalnie poprawić opłacalność polityki UE dotyczącej odpadów i przynieść znaczące korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego jak i kwestii społecznych:

- polityka dotycząca odpadów skupi się bardziej na oddziaływaniu na środowisko naturalne, stając się tym samym bardziej efektywną i opłacalną;
- poprawione zostanie otoczenie prawne działań związanych z gospodarką odpadami, co doprowadzi do obniżenia kosztów i ograniczenia barier dla działań związanych z recyklingiem i odzyskiwaniem odpadów;
- na poziomie krajowym zostaną wdrożone polityki dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów, co zapewni najwyższą efektywność w zakresie ochrony środowiska naturalnego i gospodarki i przyczyni się do wspierania działań najbliższej miejscy, w którym wytwarzane są odpady;
- wzrost odzyskiwania odpadów zredukuje emisje powstałe w wyniku unieszkodliwiania odpadów i przyniesie korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego, takie jak zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych.

Te pozytywne skutki można zilustrować następującymi przykładami wyrażonymi ilościowo:

- w przypadku odpadów komunalnych dalsze odchodzenie od składowania na wysypiskach na rzecz kompostowania, recyklingu i odzyskiwania energii może skutkować dodatkowym zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych w wymiarze od 40 do ponad 100 Mt ekwiwalentu CO₂ rocznie;
- wyjaśnienie, kiedy odpady przestają być odpadami, może zmniejszyć część kosztów administracyjnych związanych z prawodawstwem w sprawie odpadów. Na przykład, sektor recyklingu kruszyw szacuje te koszty w przybliżeniu na 1% obrotów;
- zwiększony recykling tworzy miejsca pracy: poddanie recyklingowi 10 000 ton odpadów wymaga do 250 miejsc pracy w porównaniu z 20 do 40 miejscami pracy koniecznymi w przypadku, gdyby odpady te zostały spalone oraz około 10 w przypadku składowania ich na wysypisku. Biorąc pod uwagę zmniejszoną liczbę nowotworzonych miejsc pracy przy wydobywaniu i produkcji materiałów pierwotnych, powinno to mieć skutek w postaci nieznacznie dodatniego bilansu nowotworzonych miejsc pracy.

6. SYTUACJA MIĘDZYNARODOWA

Celem większości rozwiniętych gospodarek i wielu krajów rozwijających się jest poprawa gospodarki odpadami. Kraje o mniej rozwiniętych systemach gospodarki odpadami zwykle dążą do poprawienia podstawowych praktyk w zakresie gospodarki odpadami, szczególnie w odniesieniu do składowania odpadów komunalnych na wysypiskach i gospodarki odpadami niebezpiecznymi. Kraje o bardziej rozwiniętych systemach gospodarki odpadami starają się zapobiegać powstawaniu odpadów oraz zwiększać ich recykling i odzyskiwanie.

Najważniejszymi inicjatywami podjętymi na szczeblu międzynarodowym są Konwencja Bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych oraz praca OECD nad kontrolowaniem przesyłania odpadów i opracowaniem uzgodnionych na poziomie międzynarodowym wskaźników odniesienia dla rozsądnej z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego gospodarki odpadami. Ma to na celu, między innymi, wzmocnienie instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych możliwości w zakresie gospodarki odpadami w krajach rozwijających się. Unia Europejska przyczynia się do tworzenia systemu kontroli na poziomie międzynarodowym poprzez swe polityki oraz w szczególności swe przepisy dotyczące przesyłania odpadów, których celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego.

Ostatnio na wniosek Japonii grupa G8 rozpoczęła pracę nad redukcją, ponownym wykorzystaniem i recyklingiem odpadów.

Przykłady polityk opracowanych przez inne kraje uprzemysłowione:

- Japonia ma obszerne prawodawstwo związane z politykami w sprawie odpadów i innymi politykami w zakresie zrównoważonej produkcji i konsumpcji w ramach parasola „3R – redukcji, ponownego wykorzystania i recyklingu (*reducing, re-using and recycling*)”. Obejmują one prawa ustanawiające cele w zakresie ogólnego zapobiegania powstawaniu odpadów, recyklingu oraz unikania ostatecznego składowania odpadów. Celem Japonii jest recykling 24% odpadów komunalnych i ograniczenie ich ostatecznego składowania do 50%. Poza tymi celami, Japonia opracowała szereg przepisów prawnych w zakresie recyklingu, z których niektóre odzwierciedlają cele dyrektyw UE w sprawie recyklingu (dotyczące opakowań, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji), a inne dotyczą kwestii nieobjętych prawodawstwem w UE (materiały budowlane i żywność). Na poziomie lokalnym, niektóre samorządy ustalają opłaty z tytułu przetwarzania odpadów i nakładają podatki na składowane na wysypiskach odpady przemysłowe.
- Stany Zjednoczone opracowały polityki na poziomie federalnym i stanowym. Rząd federalny ustanowił długoterminowy cel indykacyjny w postaci narodowego poziomu recyklingu wynoszącego 35% odpadów komunalnych i wspiera go poprzez szereg, głównie dobrowolnych, programów. Obejmują one wysiłki na rzecz rozwoju inteligentnego projektowania i redukcji wpływu produktów na środowisko naturalne. Kilka poszczególnych stanów opracowało prawodawstwo ograniczające składowanie odpadów na wysypiskach oraz wspierające recykling różnych strumieni odpadów, w tym także prawodawstwo odzwierciedlające cele dyrektyw UE w sprawie recyklingu (dotyczące opakowań i zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego). Poświęca się także wiele uwagi wysokiemu poziomowi wytwarzania odpadów komunalnych.
- Chiny przyjęły szereg przepisów prawnych związanych z gospodarką odpadami. W szczególności, mają one na celu wspieranie „gospodarki obiegowej”. Obecnie Chiny opracowują średnio- i długoterminowe plany rozwoju tej koncepcji. W Chinach istnieje również rosnący popyt na materiały poddające się procesowi recyklingu. Ostatnio popyt na te materiały wywarł presję na rynki i oczekuje się, iż ulegnie on zwiększeniu w przyszłości.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Strategia będzie monitorowana w trybie ciągłym. Będzie to wymagać stałego wysiłku w celu poprawienia danych statystycznych dotyczących składowania na wysypiskach i recyklingu oraz zbudowania solidniejszej bazy wiedzy dotyczącej wpływu na środowisko naturalne i wskaźników tegoż wpływu. Przyczynią się do tego ocena krajowych polityk dotyczących odpadów, analiza sprawozdań Państw Członkowskich z wykonywania prawa oraz nieprzerwane konsultacje z zainteresowanymi stronami.

8. PROCES PRZEGLĄDU

Komisja dokona przeglądu postępów poczynionych w zakresie osiągnięcia celów strategii w 2010 roku. W ramach tego przeglądu zostanie, w szczególności, dokonana ocena postępów w zakresie polityk dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów, stosowania myślenia opartego na cyklu życia w stosunku do gospodarki odpadami – w tym także gospodarki bioodpadami – oraz postępów poczynionych w dążeniu do społeczeństwa europejskiego powszechnie stosującego recykling. Przegląd ten znajdzie się również w ostatecznej ocenie szóstego planu działania na rzecz środowiska naturalnego.

ZAŁĄCZNIK I: Główne działania

1. UPROSZCZENIE I UAKTUALNIENIE OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWODAWSTWA

Definicja odpadów

Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów definiuje odpady jako produkty lub materiały, które zostały usunięte. W świetle obszernych konsultacji z zainteresowanymi stronami, Komisja doszła do wniosku, że nie zachodzi merytoryczna potrzeba zmiany definicji odpadów, lecz niezbędne jest wyjaśnienie, kiedy odpady przestają być odpadami (i stają się surowcem nowym lub wtórnym). Z tego też względu, proponuje się zmianę do dyrektywy, która by ustanowiła kryteria w zakresie ochrony środowiska naturalnego oparte na strumieniu odpadów w celu ustalenia, kiedy odpady przestają być odpadami. Mogłoby to zarówno poprawić skuteczność ekologiczną produktów poddanych recyklingowi poprzez zachęcenie przedsiębiorstw do wytwarzania produktów poddanych recyklingowi, które spełniają te kryteria w zakresie ochrony środowiska naturalnego, jak i ograniczyć zbędne obciążenia dla działań niskiego ryzyka w zakresie recyklingu. Dodatkowo, Komisja opublikuje komunikat zawierający wytyczne, sformułowane w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, obejmujące kwestię produktów ubocznych w danych sektorach przemysłu, a dotyczące tego, kiedy produkty uboczne powinny, a kiedy nie powinny być uznane za odpady w celu wyjaśnienia sytuacji prawnej dla podmiotów gospodarczych i właściwych władz. Przy okazji przeglądu niniejszej strategii w 2010 r. Komisja oceni skuteczność tych wytycznych.

Obecna definicja odpadów nie ustanawia żadnych jasnych granic co do tego, kiedy odpady zostały dostatecznie przetworzone i powinny zostać uznane za produkt. Jest to kwestia problematyczna, gdyż stwarza niepewność w sensie prawnym oraz koszty administracyjne dla przedsiębiorstw i właściwych władz. Może to prowadzić do różnic w spojrzeniu na tę kwestię w poszczególnych Państwach Członkowskich, a nawet w poszczególnych regionach, co powoduje problemy na rynku wewnętrznym. Oprócz tego w obrocie znajduje się poddany recyklingowi niskiej jakości materiał, który stwarza trudności zarówno dla potencjalnych kupujących, jak również dla cieszących się dobrą opinią sprzedawców.

Dyskusje z zainteresowanymi stronami oraz Państwami Członkowskimi, jak również analiza przeprowadzona przez Komisję ujawniły, iż kwestia ta dotyczy względnie niewielkiej liczby strumieni odpadów. Oznacza to, że możliwe jest dokonanie wyboru takich strumieni odpadów, dla których muszą być ustanowione kryteria na podstawie potencjalnych korzyści dla środowiska naturalnego i gospodarki. System ten początkowo obejmie takie strumienie odpadów jak kompost, kruszywa poddane recyklingowi, a także w zależności od wyników przeprowadzanych obecnie badań nad wpływem wywieranym na środowisko, wykorzystanie łoju w charakterze paliwa.

Komisja proponuje dwu-etapowe podejście do tej kwestii: po pierwsze, ustanowienie w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów procedury przyjęcia kryteriów oraz, po drugie, zaproponowanie do tego systemu poszczególnych strumieni odpadów, wybranych na podstawie korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego i gospodarki. Komisja przeprowadzi badania i konsultacje z zainteresowanymi stronami przed złożeniem wniosku w tej sprawie.

Podejście to powinno skutkować:

- poprawą skuteczności ekologicznej produktów poddanych recyklingowi, wynikającą z tego, iż podmioty gospodarcze będą starały się uzyskać poziom wymagany do tego, aby ich produkt poddany recyklingowi nie był już uważany za odpad;
- większą pewność i przewidywalność dla kupujących produkty i materiały poddane recyklingowi;
- uproszczenie prawne dla odpadów niskiego ryzyka używanych jako materiały wtórne.

Jednym z koniecznych warunków wdrożenia tego podejścia będzie ustanowienie kryteriów w zakresie ochrony środowiska naturalnego na wysokim poziomie w celu ograniczenia zagrożenia dla środowiska. Poza kryteriami w zakresie ochrony środowiska naturalnego konieczne będzie również ustanowienie kryteriów zdolności do użycia w celu zagwarantowania opłacalnego rynku dla produktów poddanych recyklingowi. Takie kryteria zdolności do użycia można zaczerpnąć z istniejących norm CEN czy też innych podobnych źródeł.

Przy wyborze strumieni odpadów i opracowywaniu kryteriów zostanie uwzględniony szereg czynników. W szczególności, obejmują one ryzyko, iż produkt poddany recyklingowi mógłby zostać użyty w niewłaściwy sposób lub przetransportowany na zewnątrz UE do fikcyjnego wykorzystania lub też w inny sposób oddziaływać na środowisko naturalne, czemu zapobiegłoby zaklasyfikowanie go jako odpadu. Innym czynnikiem jest istnienie opłacalnego rynku dla omawianego produktu poddanego recyklingowi. Komisja rozważy te czynniki przedstawiając propozycje dotyczące strumieni odpadów i kryteriów.

Definicja działań związanych z odzyskiwaniem i unieszkodliwianiem

Obecnie głównym problemem z definicjami odzyskiwania i unieszkodliwiania w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów jest to, iż używa się ich do różnych celów. W dyrektywach w sprawie recyklingu używa się ich do ustanowienia celów, a w rozporządzeniu w sprawie przesyłania odpadów są one wykorzystywane do określenia, czy zasady rynku wewnętrznego mają zastosowanie do przesyłania odpadów.

Najlepiej byłoby, gdyby używano ich jedynie do ustanawiania celów, a do przesyłania odpadów był wykorzystywany prostszy system. Niemniej jednak, ze względu na luki w obowiązujących normach europejskich dotyczących gospodarki odpadami oraz ze względu na potrzebę dostosowania struktur i polityk w zakresie gospodarki odpadami, za wcześnie jest na taką zmianę w prawodawstwie dotyczącym odpadów.

Definicje zawarte w obecnym prawodawstwie, według wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, nie wspierają najlepszych praktyk w zakresie ochrony środowiska naturalnego, na przykład w odniesieniu do odzyskiwania energii z odpadów w spalarniach komunalnych. Komisja uznaje, iż potrzebna jest kolejna definicja i z tego też względu wnioskuje o wprowadzenie zmiany do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, w której definicja odzyskiwania zostanie oparta na pojęciu zastąpienia zasobów w gospodarce, w przeciwieństwie do ich zastąpienia w danym zakładzie. Dodatkowo, zmiana umożliwi indywidualne uporanie się z kwestiami związanymi z ochroną środowiska naturalnego powstałymi wskutek zastosowania nowych technologii i praktyk poprzez procedurę komitetu.

Komisja proponuje rozpoczęcie korzystania z progów wydajności dla sklasyfikowania przetwarzania odpadów w spalarniach komunalnych albo jako odzyskiwania albo też jako unieszkodliwiania. Obecne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości klasyfikuje zdecydowaną większość spalarni komunalnych jako zakłady unieszkodliwiania. Klasyfikacja ta może mieć negatywne skutki prowadzące do degradacji środowiska naturalnego. Na przykład, spalanie, któremu towarzyszy odzyskiwanie energii, jest zwykle uznawane za sposób na odchodzenie od składowania ulegających biodegradacji odpadów komunalnych na wysypiskach. Niemniej jednak, istnieją obawy, że jeżeli spalanie zostanie zdefiniowane w tej samej kategorii co składowanie na wysypiskach, niektóre władze lokalne mogą nie oprzeć się pokusie wyboru najtańszej opcji (składowania odpadów na wysypiskach), co z kolei przyczyni się do degradacji środowiska naturalnego. Dodatkowo, spalarnie komunalne o wysokiej efektywności energetycznej są dyskryminowane w porównaniu z operacjami współspalania o podobnej efektywności energetycznej, ale mniej rygorystycznej kontroli emisji.

Definicja odzyskiwania, która uwzględnia to, iż energia wytwarzana przez spalarnię komunalną zastępuje korzystanie z zasobów naturalnych w innych elektrowniach, pozwoli na lepsze wyrażenie korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego wynikających ze spalania. Niemniej jednak, efektywność energetyczna spalarni komunalnych może się dramatycznie różnić. Przy niskiej efektywności energetycznej spalanie może nie być bardziej korzystne niż składowanie na wysypiskach. Przy wysokiej efektywności energetycznej spalanie może być równie korzystne jak recykling mechaniczny czy też kompostowanie niektórych strumieni odpadów.

Ocena oddziaływania pokazuje, iż zastosowanie progu efektywności energetycznej dla spalarni komunalnych może przynieść korzyści zarówno dla gospodarki, jak i ochrony środowiska naturalnego. Ustanowienie poziomu progu poprzez odniesienie do efektywności zakładu wyposażonego w najlepsze dostępne techniki (BAT) ułatwiłoby osiągnięcie celów w zakresie odchodzenia od składowania odpadów na wysypiskach.

Komisja proponuje zmianę do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów uwzględniającą próg efektywności energetycznej, powyżej którego spalanie komunalne uznaje się za operację odzyskiwania. Próg ten korzysta z BAT jako wytycznych i uwzględnia zalecenie zawarte w BREF (dokument źródłowy dotyczący BAT) na temat spalania odpadów, aby korzystać ze współczynnika ekwiwalencji 2,6 dla porównania energii w postaci elektryczności do energii w postaci ciepła, tzn. 1 kWh elektryczności jest równoważnością 2,6 kWh ciepła, oraz współczynnika 1,1 dla ogrzewania lokalnego.

Propozycja ta będzie wspierać odchodzenie od składowania na wysypiskach i korzystanie z BAT do odzyskiwania energii z odpadów spalanych w spalarniach komunalnych. Pozwoli ona również na stałą poprawę skuteczności ekologicznej takiego odzyskiwania energii, gdyż próg efektywności będzie regularnie poddawany przeglądowi tak, aby uwzględniał postęp technologiczny.

To uściślenie definicji powinno ułatwić funkcjonowanie rynku wewnętrznego dla recyklingu z zastosowaniem wysokich norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Jednocześnie, konieczny jest dalszy przegląd sytuacji.

Innym przykładem spraw, którymi system ten będzie mógł się zająć, są przypadki, w których wykorzystanie materiałów odpadowych do budowy wysypiska może być uznane za operację odzyskiwania.

Definicja recyklingu

Definicję recyklingu trzeba wprowadzić do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, aby służyła jako wytyczna w określaniu polityk i celów w zakresie recyklingu.

Pozostałe środki uproszczenia

W celu poprawy otoczenia regulacyjnego:

- zostanie usunięte nakładanie się na siebie procedur w zakresie uzyskiwania zezwoleń ustanowionych w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów oraz w dyrektywie dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC) poprzez wskazanie, iż jeżeli zostało uzyskane zezwolenie IPPC, nie jest potrzebne żadne inne zezwolenie dotyczące odpadów;
- Dyrektywa 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych zostanie połączona z dyrektywą ramową w sprawie odpadów w celu wyjaśnienia i usunięcia nakładających się na siebie i nieaktualnych przepisów;
- Komisja zaproponuje w roku 2006 konsolidację trzech dyrektyw w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu dwutlenku tytanu, uaktualniając przepisy i usuwając wszelkie nieaktualne przepisy.

Komisja uwzględni poprawę otoczenia regulacyjnego w przeglądach dyrektyw w sprawie odpadów przewidzianych w prawodawstwie UE dotyczącym odpadów, na przykład, jeśli chodzi o spalanie, pojazdy wycofane z eksploatacji, wysypiska, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz dyrektywy o ograniczeniu użycia substancji niebezpiecznych (dyrektywy RoHS), a także, w kontekście systematycznego przeglądu prawodawstwa unijnego dotyczącego odpadów, w niezbędnych przypadkach zaproponuje zmiany w obowiązującym prawodawstwie UE.

2. WPROWADZENIE DO POLITYKI DOTYCZĄCEJ ODPADÓW PODEJŚCIA OPARTEGO NA CYKLU ŻYCIA

Korzyści polityki dotyczącej odpadów w zakresie ochrony środowiska naturalnego są złożone, gdyż występują w różnych fazach cyklu życia oraz w różnych postaciach, w wyniku czego mogą pojawić się trudności z ich wyrażeniem ilościowym lub ich porównaniem. Jednak, w sposób oczywisty, polityka dotycząca odpadów musi sprzyjać minimalizowaniu wpływu zasobów na środowisko naturalne przez cały ich cykl życia. W wielu przypadkach oznacza to tylko, iż trzeba kierować się zdrowym rozsądkiem, spoglądając szerzej na problem, ale czasami może to oznaczać korzystanie z narzędzi oceny, takich jak ocena cyklu życia.

Komisja proponuje objaśnienie celów polityki dotyczącej odpadów w ramach dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, tak, aby jednoznacznie zastosować myślenie oparte na cyklu życia. Celem polityki UE dotyczącej odpadów powinno być zmniejszanie negatywnego wpływu na środowisko naturalne, wywieranego przez wytwarzanie odpadów i gospodarę nimi, i sprzyjanie ogólnej redukcji wpływu, jaki na środowisko naturalne ma wykorzystywanie zasobów.

3. POPRAWA PODSTAW WIEDZY

Myślenie oparte na cyklu życia wymaga ulepszonej bazy wiedzy w zakresie wpływu wykorzystywania zasobów naturalnych, wytwarzania odpadów i gospodarki nimi oraz bardziej systematycznego prognozowania i modelowania.

Zostanie to zapewnione głównie poprzez mechanizm opisany w strategii tematycznej na temat zasobów naturalnych oraz poprzez inicjatywy podjęte w kontekście zintegrowanej polityki produktu. Oprócz tego, Europejska Agencja Ochrony Środowiska, Eurostat oraz Wspólne Centrum Badań będą nadal odgrywały rolę w budowaniu solidnej bazy informacji naukowej i ekonomicznej dla polityki dotyczącej odpadów.

Kolejnym ważnym krokiem będzie zdefiniowanie, w porozumieniu ze społecznością naukową i zainteresowanymi stronami, podstawowych wytycznych tak, aby łatwiej można było korzystać z narzędzi cyklu życia przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki w ramach uzgodnionego podejścia i uzgodnionej metodologii. Ma to na celu ułatwienie korzystania z tych narzędzi przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki, począwszy od poziomu lokalnego, a skończywszy na europejskim.

4. ZAPOBIEGANIE POWSTAWANIU ODPADÓW

Potencjał dla zapobiegania powstawaniu odpadów zależy od szeregu czynników – wzrostu gospodarczego, stopnia, w jakim podmioty gospodarcze już przyjęły najlepsze praktyki w zmniejszaniu ilości odpadów itp. Zapobieganie można osiągnąć jedynie poprzez wpływanie na praktyczne decyzje podejmowane w różnych fazach cyklu życia: jak produkt jest zaprojektowany, wytwarzany, udostępniany klientowi i w końcu używany. Na wytwarzanie odpadów komunalnych wpływ ma również zachowanie konsumentów, które jest uzależnione od struktury społecznej, dochodów indywidualnych oraz zamożności społecznej.

Niniejsza strategia nie określa celów UE w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, gdyż nie byłby to najbardziej skuteczny i ekologicznie efektywny sposób sprzyjania zapobieganiu powstawaniu odpadów. Dzieje się tak dlatego, że cele takie nie uwzględniają złożoności wpływów wywieranych na środowisko naturalne: można ograniczyć ilość (mierzoną w jednostkach wagi) odpadów, lecz mimo to wpływ na środowisko naturalne może wzrosnąć, podczas gdy niewielkie redukcje ilości (wyrażonej w jednostkach wagi) mogą przynieść ogromne redukcje wpływu na środowisko naturalne. Dodatkowo, polityki w zakresie zapobiegania powinny uwzględniać modele krajowej produkcji i konsumpcji, ich planowane trendy oraz ich relację wobec wzrostu gospodarczego.

Niniejsza strategia określa skoordynowane podejście do kwestii związanych z zapobieganiem powstawaniu odpadów, dzięki któremu polityki dotyczące zapobiegania skupią się na redukcji oddziaływania na środowisko naturalne oraz zostaną ustanowione ramy dla szczegółowych polityk krajowych. Działania w kwestii zapobiegania powstawaniu odpadów muszą być podjęte na wszystkich poziomach administracji. Na poziomie europejskim, dyrektywa dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC) oraz zintegrowana polityka produktu mogą przyczynić się znacząco do zapobiegania powstawaniu odpadów. Dokumenty referencyjne dotyczące najlepszych dostępnych technik (BREF) opracowane w ramach IPPC dostarczają przydatnych informacji na temat zapobiegania powstawaniu odpadów. Te aspekty BREF powinny zostać wzmocnione, a Państwa Członkowskie, przemysł i inne zainteresowane strony powinny bardziej regularnie wymieniać

się informacjami na temat najlepszych praktyk. Wreszcie, Komisja ma zamiar przyjrzeć się ponownie kwestii opracowania ram dla inicjatyw projektowania ekologicznego w ramach zintegrowanej polityki produktu.

Jednakże większość środków zapobiegawczych trzeba będzie podjąć na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Może to obejmować cele w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów. W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów zostaną dokonane zmiany w celu wyjaśnienia obowiązku Państw Członkowskich w zakresie opracowania dostępnych publicznie programów zapobiegania powstawaniu odpadów, w kontekście zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

5. W KIERUNKU SPOŁECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO POWSZECHNIE STOSUJĄCEGO RECYKLING

Ponieważ zasoby wprowadzone do obrotu na pewno, prędzej czy później, staną się odpadami, a każda aktywność produkcyjna wytwarza jakieś formy odpadów, konieczne są środki zmierzające do ponownego wprowadzenia odpadów do obiegu gospodarczego. Sektor recyklingu potrzebuje otoczenia prawnego, które będzie wspierać działania związane z recyklingiem.

Obecny tendencja zmierza w kierunku zwiększenia kontroli i ograniczeń w odniesieniu do przesyłania odpadów na rynku wewnętrznym. Nie poprawi to znacząco sytuacji w zakresie ochrony środowiska naturalnego i może prowadzić do zbyt szczegółowych przepisów i mikro-gospodarki odpadami na poziomie krajowym lub regionalnym. Może to potencjalnie zredukować dostępność odpadów poddanych recyklingowi dla przemysłu UE, szczególnie w małych Państwach Członkowskich. Aby przeciwdziałać temu trendowi potrzebne jest stosowanie równych szans dla działań związanych z recyklingiem na obszarze całej Unii Europejskiej. Sam recykling musi być prowadzony solidnie w zakresie ochrony środowiska naturalnego, a to wymaga wprowadzenia norm.

Podczas gdy w pewnych przypadkach siły rynkowe sprzyjały rozwojowi recyklingu, sygnały rynkowe mają tendencję do kierowania odpadów na wysypiska. Z tego też względu potrzebne są bodźce dla recyklingu i odzyskiwania odpadów. Instrumenty ekonomiczne oraz krajowe podatki od składowisk mają w tym względzie duże możliwości.

Równe szanse dla recyklingu

Budowa wewnętrznego rynku dla recyklingu z zastosowaniem wysokich norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego miałyby zaletę polegającą na rozpowszechnianiu dobrych praktyk na całym obszarze UE, jak również wspierałyby przemysł recyklingowy poprzez umożliwianie mu czerpania korzyści z rynku wewnętrznego.

Szereg środków uzupełni obowiązujące prawodawstwo i umożliwi UE wypełnienie istniejącej w nim luki przez normy dotyczące odpadów. Obejmują one:

- wprowadzenie kryteriów efektywności dla wybranych procesów odzyskiwania w ramach dyrektywy ramowej w sprawie odpadów i opracowanie wytycznych dla zastosowania niektórych przepisów dyrektywy w sprawie przesyłania odpadów w celu zwalczania fikcyjnego odzyskiwania;

- rzpowszechnianie dobrych praktyk poprzez ustanowienie norm minimalnych w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów dla odpowiednich procesów odzyskiwania oraz dalsze rozszerzanie zakresu dyrektywy IPPC na wybrane działania związane z gospodarką odpadami;
- dodanie nowego przepisu do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, aby umożliwić przyjęcie kryteriów w zakresie ochrony środowiska naturalnego dla specyficznych strumieni odpadów w celu określenia, kiedy już nie podlegają prawodawstwu dotyczącemu odpadów, a zamiast tego powinny być uważane za produkty.

Ulepszona wymiana informacji na temat krajowych podatków od unieszkodliwiania

Istnieje szeroki konsensus, iż podatki od unieszkodliwiania są opłacalne i mogą diametralnie poprawić gospodarkę odpadami. Co więcej, duże różnice w podatkach od unieszkodliwiania pomiędzy Państwami Członkowskimi mogą prowadzić do niepotrzebnych przesyłków odpadów i wpływać na konkurencję pomiędzy podmiotami zajmującymi się gospodarką odpadami w różnych Państwach Członkowskich.

Ponieważ możliwość osiągnięcia porozumienia w kwestii działań na poziomie UE w tym obszarze jest ograniczona, pierwszym krokiem byłoby zachęcenie Państw Członkowskich do korzystania z tego typu instrumentu ekonomicznego na poziomie krajowym. Komisja zachęca Państwa Członkowskie do wymiany informacji na temat ich podejść do podatków od unieszkodliwiania przy pełnym informowaniu Komisji na bieżąco.

Nowe sposoby sprzyjania recyklingowi

Dyrektywy w sprawie recyklingu przyjęte na przestrzeni ostatniej dekady ułatwiają tworzenie i finansowanie infrastruktury recyklingu dla dużych strumieni odpadów. Niemniej jednak, trudno jest uzasadnić stosowanie tego podejścia do nowych rodzajów strumieni odpadów. W przypadku mniejszych strumieni odpadów lub strumieni odpadów o mniejszym oddziaływaniu na środowisko naturalne, podejście takie mogłoby spowodować duże obciążenia administracyjne w porównaniu z korzyściami uzyskanymi w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

Niemniej jednak, jeżeli organizację i promocję recyklingu dla wszystkich strumieni odpadów pozostawi się działaniu rynku, nie będzie możliwe uzyskanie pełnych korzyści dla ochrony środowiska naturalnego, które może zapewnić recykling. Podczas gdy obecnym priorytetem jest zapewnienie pełnego wykonywania dyrektyw UE w sprawie recyklingu, w przyszłości zaś konieczne będzie podejście komplementarne, które ujmie rzecz zarówno szerzej jak i bardziej elastycznie. W przeglądzie niniejszej strategii zostanie dokonana ocena potrzeby zastosowania dalszych środków na rzecz wspierania recyklingu. W szczególności, rozważy ona możliwość zastosowania podejścia bardziej skoncentrowanego na materiale, ewentualnie z zastosowaniem odpowiedzialności producenta. Oznaczałoby to dokonanie oceny prawdopodobieństwa, w jakim stopniu rynek sam z siebie będzie w stanie wystarczająco stymulować rozwój recyklingu danego materiału, czy też potrzebne będą środki dla przezwyciężenia przeszkód stojących na drodze do recyklingu. W tym kontekście, można rozważyć szereg środków, a myślenie oparte na cyklu życia przyczyni się do zagwarantowania, że korzyści recyklingu dla środowiska naturalnego będą osiągnięte przy możliwie najniższych kosztach.

Cele recyklingu

Z celów recyklingu i odzyskiwania korzysta się w kilku dyrektywach UE w sprawie odpadów. Ostatnie zmiany celów recyklingu i odzyskiwania zawarte w dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych pokazały, jak istotne jest ustanawianie celów na odpowiednich poziomach proporcjonalnie do zakresu definicji i uwzględnianie charakterystycznych cech każdego materiału. Bez takiej analizy istnieje ryzyko ustanowienia celów, które będą wspierały procesy z niewielką korzyścią dla środowiska naturalnego lub bez takiej korzyści bądź też nie będą wspierały technologii, które mogłyby przynieść spore korzyści dla środowiska naturalnego, ale mają trudności z przedarciem się na rynek.

Ze względu na te złożoności, poziom celów powinien być ustalony z uwzględnieniem zakresu definicji recyklingu dla różnych materiałów, tak jak miało to miejsce podczas przeglądu celów dyrektywy w sprawie opakowań, i powinien uwzględniać charakterystyczne cechy każdego materiału. Przyszłe propozycje dla nowych lub zmienionych celów recyklingu i odzyskiwania muszą zoptymalizować opłacalność recyklingu i odzyskiwania oraz unikać wspierania technologii niewłaściwych dla danych materiałów.

Gospodarka bioodpadami

Główny negatywny wpływ bioodpadów występuje, kiedy bioodpady trafiają na wysypisko. Wytwarza się wtedy metan, gaz cieplarniany, który jest 21 razy silniejszy od dwutlenku węgla. Aby poradzić sobie z tym zagrożeniem dla środowiska naturalnego, dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów przewiduje przeniesienie dwóch trzecich ulegających biodegradacji odpadów komunalnych ze składowisk i nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek ustanowienia i dokonywania regularnych przeglądów narodowych strategii w zakresie gospodarki odpadami przenoszonymi ze składowisk. Pełne wykonanie tego obowiązku przyczyni się znacząco do zmniejszenia oddziaływania bioodpadów na środowisko naturalne, w szczególności w zakresie emisji gazów cieplarnianych.

Niemniej jednak, we wnioskach sprawozdania Komisji na temat strategii narodowych stwierdzono, że „po przeanalizowaniu strategii pozostaje niejasnym, czy cele w zakresie redukcji liczby składowisk zostaną osiągnięte w przypadku tych Państw Członkowskich, w których to się jeszcze nie udało. Wydaje się, że potrzebne będą dodatkowe wysiłki w celu osiągnięcia tych celów. Komisja zwróci szczególną uwagę na osiągnięcie celu roku 2006 i zastosuje wszelkie odpowiednie środki celem zapewnienia dobrego wykonania dyrektywy”³.

Nie ma jednej najlepszej opcji korzystnej z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego w zakresie gospodarki bioodpadami, które są przenoszone ze składowisk. Równowaga korzyści dla środowiska różnych opcji dostępnych w odniesieniu do gospodarki tymi odpadami zależy od szeregu lokalnych czynników, między innymi, systemów zbierania odpadów, składowania i jakości odpadów, warunków klimatycznych, wpływu na zmiany klimatu, potencjalnej możliwości kompostu do wspierania walki z degradacją gleby i innych kategorii oddziaływania na środowisko naturalne. Z tego też względu strategie gospodarki tymi odpadami powinny być określone przez Państwa Członkowskie z wykorzystaniem myślenia opartego na cyklu życia.

³ COM(2005) 105 - Sprawozdanie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie narodowych strategii dotyczących redukcji ulegających biodegradacji odpadów trafiających na składowiska zgodnie z art. 5(1) dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów.

Komisja opracuje wytyczne dotyczące stosowania myślenia opartego na cyklu życia w gospodarce bioodpadami i przekaże te wytyczne Państwu Członkowskim oraz zwróci się do nich z prośbą o przyjrzenie się swoim narodowym strategiom. Wytyczne te pomogą również władzom lokalnym i regionalnym, które są zazwyczaj odpowiedzialne za sporządzanie planów gospodarki odpadami komunalnymi.

Aspekty związane z normami dotyczącymi odpadów muszą zostać również omówione na poziomie UE. Zostaną przyjęte kryteria jakości kompostu na mocy przepisu dotyczącego końca fazy odpadu proponowanego dla dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, a Komisja proponuje, aby kwestia biologicznego przetwarzania odpadów została ujęta w ramach dyrektywy IPPC w trakcie wprowadzania do niej zmian.

Dyrektywa Rady 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie zostanie zmieniona w celu zaostrzenia norm jakościowych, na mocy których takie wykorzystywanie jest dopuszczalne po przyjęciu strategii tematycznej w sprawie gleby i związanych z nią środków.

Przegląd strategii będzie dotyczył, w szczególności, postępu dokonanego w kwestii gospodarki bioodpadami i oceny potrzeby zastosowania dodatkowych środków.

Gospodarka olejami odpadowymi

Myślenie oparte na cyklu życia zostało zastosowane wobec prawodawstwa dotyczącego olejów odpadowych (dyrektywa 75/439/EWG).

Dyrektywa ta reguluje unieszkodliwianie olejów odpadowych i zaleca ich regenerację. Prawo nie było dobrze wykonywane, a kilka spraw trafiło do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wydał orzeczenia na niekorzyść pięciu Państw Członkowskich. Ostatnia analiza, z zastosowaniem podejścia opartego na cyklu życia, pokazała, iż pierwszeństwo udzielone regeneracji olejów odpadowych przed wykorzystaniem go jako paliwa nie jest uzasadnione żadną korzyścią dla ochrony środowiska naturalnego. Dodatkowo, zbieranie oleju odpadowego pozostaje na zbyt niskim poziomie. Tak więc, podczas gdy niewłaściwe unieszkodliwianie olejów odpadowych może mieć istotne negatywne skutki i powinno się go unikać, obowiązujące prawo nie przyczynia się do uzyskania pożądaných wyników. Z tego też względu, zostanie ono uchylone i zastąpione nowym przepisem w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, który utrzyma obowiązek Państw Członkowskich w kwestii zbierania olejów odpadowych, ale nie udzieli pierwszeństwa regeneracji. Zapewni to pełne wykonanie przez Państwa Członkowskie obowiązku zbierania, który dotyczy najważniejszej dla środowiska kwestii w zakresie gospodarki olejami odpadowymi.

Kolejne kroki: Terminarz działań w zakresie wykonania strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu oraz innych środków i działań, które się do tego przyczynią

Działanie proponowane i/lub planowane przez strategię tematyczną w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu	Terminarz
Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę ramową w sprawie odpadów oraz uchylającej dyrektywę w sprawie olejów odpadowych	Proponowany wraz z niniejszą strategią
Sprawozdanie z wykonania dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych	2006
Przegląd celów ustanowionych na mocy dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji	2006
Wniosek dotyczący dyrektywy łączącej w jedną trzy dyrektywy w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu dwutlenku tytanu	2006
Publikacja wytycznych, opracowanych w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w kwestii tego, kiedy produkty uboczne powinny, a kiedy nie powinny być uznane za odpady	2006
Publikacja wytycznych dla Państw Członkowskich w zakresie zastosowania myślenia opartego na cyklu życia w gospodarce odpadami ulegającymi biodegradacji, które są przenoszone ze składowisk	2006
Poprawienie podstaw wiedzy na temat wpływu wykorzystywania zasobów, wytwarzania odpadów i gospodarki odpadami oraz bardziej systematyczne prognozowanie i modelowanie	Rozpoczęcie w 2006
Propozycja objaśnienia i rozszerzenia zakresu obowiązywania dyrektywy IPPC na dodatkowe działania związane z gospodarką odpadami, w tym także przetwarzania biologicznego w celu odzyskiwania odpadów i przygotowania odpadów niebezpiecznych do spalania oraz żużli spoielonych do odzyskiwania	2007, gdy dyrektywa IPPC będzie podlegała generalnemu przeglądowi
Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy Rady 86/278/EWG w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie	2007
Publikacja podstawowych wytycznych tak, aby łatwiej można było korzystać z narzędzi cyklu życia przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki w ramach uzgodnionego	2007

podejścia i uzgodnionej metodologii	
Publikacja wytycznych w sprawie niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów mających na celu zwalczanie fikcyjnego odzyskiwania	2007
Publikacja wytycznych w sprawie norm minimalnych w zakresie ochrony środowiska naturalnego dla zezwoleń na instalacje, które nie są objęte dyrektywą IPPC, oraz w sprawie najlepszych dostępnych technik mieszania odpadów niebezpiecznych	2007
Ocena stanu rzeczy i potrzeby zastosowania dodatkowych środków w celu pobudzenia postępu w kierunku europejskiego społeczeństwa powszechnie stosującego recykling	2007
Przegląd celów w ramach dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego	2008
Przyjęcie pierwszego zestawu norm dla określania, kiedy niektóre strumienie odpadów przestają być odpadami, poczynając od kompostu i kruszyw poddanych recyklingowi	2008 – w zależności od wejścia w życie zmienionej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów

Inne środki i działania, które będą sprzyjać strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu

Rozwój rynku

Kilka Państw Członkowskich zapoczątkowało inicjatywy na rzecz rozwoju rynku recyklingu odpadów, mające na celu usunięcie przeszkód technicznych i ekonomicznych dla recyklingu oraz zwiększenie popytu na materiały poddane recyklingowi (na przykład opracowanie norm, poprawienie dostępności informacji dotyczących rynku i przetargów publicznych). Takie podejścia wydają się mieć pewną możliwość uzupełniania podstawowych polityk dotyczących recyklingu i mogą być uwzględnione w krajowych projektach dotyczących wdrożenia planu działania na rzecz technologii przyjaznych środowisku.

Badania i technologia

Komisja zagwarantuje, że fundusze europejskie przeznaczone na prace badawcze i rozwojowe nad technologią odpadową będą lepiej służyły rozwiązywaniu problemu kluczowego oddziaływania odpadów na środowisko naturalne.

Najlepsze praktyki

Komisja wesprze rozpowszechnianie i przekazywanie najlepszych praktyk w zakresie świadomości, edukacji i inicjatyw pobudzających oraz systemów opracowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Pomoc państwa

Wytyczne w sprawie pomocy państwa dotyczącej ochrony środowiska naturalnego zostaną poddane przeglądowi. Przegląd ten, między innymi, wyjaśni, w których przypadkach można przyznać pomoc państwa w celu wsparcia działań związanych z recyklingiem odpadów.

Ponadto, przegląd strategii w roku 2010 określi, w razie potrzeby, dodatkowe środki potrzebne do wsparcia zapobiegania powstawaniu odpadów i stosowania myślenia opartego na cyklu życia w gospodarce odpadami oraz umożliwiające zmierzanie w kierunku europejskiego społeczeństwa powszechnie stosującego recykling.

ZAŁĄCZNIK II
LEGISLACYJNE ZESTAWIENIE FINANSOWE

1. NAZWA WNIOSKU:

Strategia tematyczna dotycząca zapobiegania powstawaniu odpadów i ich ponownego wykorzystania

2. STRUKTURA ABM/ABB

Dziedzina polityki 07 - Środowisko

Działanie: 07 04 – Wdrożenie polityki środowiskowej

3. POZYCJE W BUDŻECIE

3.1. Pozycje w budżecie (pozycje operacyjne i powiązane pozycje pomocy technicznej i administracyjnej (dawniej pozycje B..A)), wraz z treścią:

07 01 04 01 – Inicjatywy prawodawcze, działania podnoszące stan wiedzy i inne działania podejmowane w oparciu o wspólnotowe programy działań w zakresie środowiska – wydatki na administrację i zarządzanie.

07 04 02 – Działania podnoszące stan wiedzy i inne działania podejmowane w oparciu o wspólnotowe programy działań w zakresie środowiska.

3.2. Czas trwania działania i wpływu finansowego:

Strategia przewidziana jest na okres 10 lat (2005-2015). Obecne badanie siły roboczej (BSR) obejmuje aspekty finansowe w odniesieniu do początkowych pięciu lat (2005–2010).

3.3. Informacje budżetowe:

Pozycja w budżecie	Rodzaj wydatków		Nowe	Wkład EFTA	Wkład krajów ubiegających się o członkostwo	Dział w perspektywie finansowej
07 04 02	Nieobligatoryjne	Zróżnicowane ⁴	Nr	Nr	Nr	Nr 3

⁴ Środki zróżnicowane.

4. ZESTAWIENIE ZASOBÓW

Potrzeby na zasoby ludzkie i administracyjne zostaną pokryte z przydziału przyznanego zarządzającej DG (DG ds. Środowiska) w ramach corocznej procedury budżetowej.

4.1. Środki finansowe

4.1.1. Zestawienie środków na zobowiązania (CA) i środków na płatności (PA)

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Rodzaj wydatków	Sekcja nr	Rok 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Razem
-----------------	-----------	----------	------	------	------	------	------	-------

Wydatki operacyjne⁵

Środki na zobowiązania (CA)	8.1	a	0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Środki na płatności (PA)		b	0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Wydatki administracyjne w ramach kwoty referencyjnej⁶

Pomoc techniczna i administracyjna (NDA)	8.2.4	c	0	0	0	0	0	0
--	-------	---	---	---	---	---	---	---

KWOTA REFERENCYJNA OGÓLEM

Środki na zobowiązania		a+c	0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Środki na płatności		b+c	0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Wydatki administracyjne nieuwzględnione w kwocie referencyjnej⁷

Wydatki na zasoby ludzkie i powiązane wydatki (NDA)	8.2.5	d	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,916
---	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------

⁵ Wydatki niewchodzące w zakres rozdziału xx 01 w tytule xx.

⁶ Wydatki w ramach art. xx 01 04 w tytule xx.

⁷ Wydatki w ramach rozdziału xx 01 z wyłączeniem artykułu xx 01 04 lub xx 01 05.

Wydatki administracyjne, inne niż koszty zasobów ludzkich i powiązane koszty, nieuwzględnione w kwocie referencyjnej (NDA)	8.2.6	e	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
--	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Indykatywne koszty finansowe interwencji ogółem

OGÓŁEM CA w tym koszty zasobów ludzkich		a+c +d+ e	0,488	0,804	0,954	0,806	0,802	0,650	4,504
OGÓŁEM PA w tym koszty zasobów ludzkich		b+c +d+ e	0,488	0,704	0,854	0,906	0,802	0,750	4,504

Szczegółowe informacje dotyczące współfinansowania

Jeżeli wniosek obejmuje współfinansowanie przez Państwa Członkowskie lub inne organy (należy określić które), w poniższej tabeli należy przedstawić szacowany poziom współfinansowania (można dodać kolejne rubryki, jeżeli współfinansowanie mają zapewniać różne organy):

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Organ współfinansujący		Rok n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5	Razem
.....	f							
OGÓŁEM CA w tym współfinansowanie	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Zgodność z programowaniem finansowym

- Wniosek jest zgodny z istniejącym programowaniem finansowym.
- Wniosek wymaga przeprogramowania odpowiedniego działu w perspektywie finansowej.
- Wniosek może wymagać zastosowania postanowień porozumienia międzyinstytucjonalnego⁸ (tzn. instrumentu elastyczności lub zmiany perspektywy finansowej).

4.1.3. Wpływ finansowy na dochody

- Wniosek nie ma wpływu finansowego na dochody.
- Wniosek ma następujący wpływ finansowy na dochody:

⁸ Patrz pkt 19 i 24 porozumienia międzyinstytucjonalnego.

mln EUR (do 1 miejsca po przecinku)

Pozycja w budżecie	Dochody	Przed rozpoczęciem działania a) [Rok n-1]	Sytuacja po zakończeniu działania							
			[Rok n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] ⁹		
	a) <i>Dochody w wartościach bezwzględnych</i>									
	b) <i>Zmiana dochodów</i>	Δ								

4.2. Zasoby ludzkie w przeliczeniu na pełne etaty (w tym urzędnicy, pracownicy czasowi i personel zewnętrzny) – szczegółowe informacje w pkt 8.2.1.

Wymagania na dany rok	Rok 2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zasoby ludzkie ogółem	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486

5. OPIS I CELE

5.1. Potrzeba, która ma zostać zaspokojona w perspektywie krótko- lub długoterminowej

Zajęcie się problemami środowiskowymi związanymi z zarządzaniem odpadami. Strategia zainicjuje szereg działań mających na celu usprawnienie gospodarki odpadami oraz usprawnienie otoczenia regulacyjnego obejmującego działania związane z gospodarką odpadami.

5.2. Wartość dodana z tytułu zaangażowania Wspólnoty i spójność wniosku z innymi instrumentami finansowymi oraz możliwa synergia.

Gospodarka odpadami jest działalnością gospodarczą prowadzoną na rynku wewnętrznym. Jest ona w wysokim stopniu uregulowana i konieczne jest opracowanie wspólnego podejścia w celu podniesienia wydajności rynku.

⁹ W razie potrzeby, tzn. gdy czas trwania działania przekracza 6 lat, należy wprowadzić dodatkowe kolumny.

5.3. Cele, spodziewane wyniki oraz wskaźniki związane z wnioskiem w kontekście ABM (zarządzania opartego na zadaniach).

Celem strategii jest określenie szeregu działań, które pozwolą ograniczyć wpływ odpadów na środowisko, a także przyczynią się do zmniejszenia odczuwanych w środowisku skutków wykorzystywania zasobów.

Aby zrealizować wyżej wymienione cele przewidziano podjęcie następujących konkretnych działań:

- 1) uproszczenie i uaktualnienie otoczenia regulacyjnego w zakresie gospodarki odpadami
- 2) podniesienie stanu wiedzy z tej dziedziny
- 3) opracowanie bodźców mających stanowić zachętę do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do ich ponownego wykorzystywania.

Szczegóły dotyczące oczekiwanych wyników oraz ich wpływu zawarte są odpowiednio w komunikacie i w ocenie wpływu dołączonej do niego.

5.4. Metoda realizacji (indykatoryjna)

X Zarządzenie scentralizowane

- bezpośrednio przez Komisję
- pośrednio przez:
 - agencje wykonawcze
 - ustanowione przez Wspólnotę organy określone w art. 185 rozporządzenia finansowego
 - krajowe organy sektora publicznego/organy pełniące misję służby publicznej

Zarządzenie dzielone lub zdecentralizowane

- z Państwami Członkowskimi
- z państwami trzecimi

Zarządzenie wspólne z organizacjami międzynarodowymi (należy wyszczególnić)

Uwagi: Środki przewidziane w strategii będą bezpośrednio wdrażane przez Komisję (rozpoczęcie badań, organizacja spotkań, zarządzanie zamówieniami na usługi, itd.) oraz przez Państwa Członkowskie (wdrożenie przepisów i zaleceń).

6. MONITOROWANIE I OCENA

6.1. System monitorowania

Komisja proponuje sprawdzenie skuteczności strategii tematycznej po upływie pięciu lat od daty opublikowania komunikatu. W tym celu Komisja opracuje sprawozdanie, które zostanie opublikowane i przedstawione instytucjom.

6.2. Ocena

6.2.1. Ocena ex-ante

Strategia tematyczna była przedmiotem oceny wpływu, która zostanie opublikowana w momencie przyjęcia komunikatu.

6.2.2. Działania podjęte w wyniku oceny pośredniej/ex-post (wnioski wyciągnięte z podobnych doświadczeń w przeszłości)

Podejście polegające na tworzeniu polityki za pomocą strategii tematycznych jest innowacją wprowadzoną przez szósty program działań w zakresie środowiska naturalnego¹⁰. Jednak środki przewidziane przez tę konkretną strategię nie wychodzą poza ramy standardowej praktyki administracyjnej (rozpoczęcie badań, organizacja spotkań ekspertów, zamówienia na usługi na stosunkowo niewielkie kwoty pieniędzy), dla której istnieją stosowne procedury zabezpieczenia finansowego.

6.2.3. Warunki i częstotliwość przyszłych ocen.

Komisja proponuje sprawdzenie skuteczności strategii tematycznej po upływie pięciu lat od daty opublikowania komunikatu. W tym celu Komisja opracuje sprawozdanie, które zostanie opublikowane i przedstawione instytucjom.

7. ŚRODKI ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

Proponowane działania obejmują wyłącznie wydatki na personel, spotkania ekspertów oraz umowy na prace badawcze. Te ostatnie będą przedmiotem rutynowych kontroli ze strony Komisji i z tego względu nie zachodzi potrzeba stosowania dodatkowych środków zwalczania nadużyć finansowych.

Zwłaszcza potencjalni beneficjenci oraz wykonawcy są zobowiązani do przestrzegania przepisów rozporządzenia finansowego i do dostarczenia dowodów potwierdzających ich dobrą kondycję finansową i prawną. W celu uzyskania dotacji są oni zobowiązani dostarczyć zestawienie planowanych przychodów i wydatków związanych z projektem/działalnością, o dotowanie których się ubiegają. Wpłaty dokonywane są w

¹⁰ Decyzja nr 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.U. L 242 z 10.9.2002, str. 1)

oparciu o uzgodnienia i warunki objęte umową o przyznanie dotacji oraz na podstawie zestawienia wydatków i przychodów odpowiednio udokumentowanego przez beneficjenta i sprawdzonego przez właściwe służby Komisji. Możliwe jest również przeprowadzenie kontroli na miejscu i beneficjenci są zobowiązani do przechowywania wszelkich danych szczegółowych oraz dokumentacji uzupełniającej przez okres pięciu lat od momentu zakończenia realizacji projektu.

8. SZCZEGÓŁOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE ZASOBÓW

8.1. Cele wniosku z uwzględnieniem ich kosztu finansowego

Środki na zobowiązania w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

(Należy wskazać cele, działania i wyniki)	Rodzaj wyników	Średni koszt	Rok2005		Rok2006		Rok2007		Rok2008		Rok2009		Rok2010		RAZEM	
			Liczba wyników	Koszt całkowity	Liczba wyników	Koszt całkowity	Liczba wyników	Koszt całkowity	Liczba wyników	Koszt całkowity	Liczba wyników	Koszt całkowity	Liczba wyników	Koszt całkowity	Liczba wyników	Koszt całkowity
CEL ¹¹																
Przygotowanie decyzji Komisji przyjmujących środki wykonawcze																
- Konsultacje z ekspertami	Sprawozdania	0,040			2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	8	,,400
- Badania	Sprawozdania	0,150			1	0,150	2	0,300	1	0,150	1	0,150			5	0,750
KOSZT OGÓLEM						0,230		0,380		0,230		0,230		0,080		1,150

¹¹ Zgodnie z opisem w pkt 5.3.

8.2. Wydatki administracyjne

8.2.1. Liczba i rodzaj pracowników

Rodzaj stanowiska		Personel, któremu powierzono zarządzanie działaniem przy użyciu istniejących i/lub dodatkowych zasobów (liczba stanowisk/pelnych etatów)					
		Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
Urzednicy lub pracownicy czasowi ¹² (XX 01 01)	A*/AD	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	B*, C*/AST	1	1	1	1	1	1
Pracownicy finansowani ¹³ w ramach art. XX 01 02							
Inni pracownicy ¹⁴ finansowani w ramach art. XX 01 04/05							
OGÓLEM		4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

8.2.2. Opis zadań wynikających z działania

Zadania przewidziane do wykonania nie wychodzą poza ramy standardowej praktyki administracyjnej i obejmują rozpoczęcie badań, organizację spotkań ekspertów, zarządzanie zamówieniami na usługi itp.

¹² Koszty te NIE są uwzględnione w kwocie referencyjnej.

¹³ Koszty te NIE są uwzględnione w kwocie referencyjnej.

¹⁴ Koszty te są uwzględnione w kwocie referencyjnej.

8.2.3. Źródła zasobów ludzkich (stosunek pracy)

- Stanowiska obecnie przypisane do zarządzania programem, które zostaną utrzymane lub przekształcone.
- Stanowiska wstępnie przyznane w ramach rocznej strategii politycznej/wstępnego projektu budżetu (APS/PDB) na rok n
- Stanowiska, o które zostanie złożony wniosek w ramach następnej procedury APS/PDB
- Przesunięcia w ramach istniejącej kadry kierowniczej (przesunięcia wewnętrzne)
- Stanowiska wymagane na rok n, które nie zostały przewidziane w APS/PDB w danym roku

8.2.4. Inne wydatki administracyjne uwzględnione w kwocie referencyjnej (XX 01 04/05 – wydatki na administrację i zarządzanie)

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Pozycja w budżecie (numer i treść)	Rok2005	Rok2006	Rok2007	Rok2008	Rok2009	Rok2010	RAZEM
1 Pomoc techniczna i administracyjna (w tym powiązane koszty personelu)							
Agencje wykonawcze ¹⁵							
Inna pomoc techniczna i administracyjna							
- wewnętrzna							
- zewnętrzna							
Pomoc techniczna i administracyjna ogółem							

¹⁵ Należy odnieść się do legislacyjnego zestawienia finansowego dla danej agencji wykonawczej/danych agencji wykonawczych.

8.2.5. *Koszt finansowy zasobów ludzkich i powiązane koszty niewzględnione w kwocie referencyjnej*

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Rodzaj zasobów ludzkich	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010r
Urzędnicy i pracownicy czasowi (XX 01 01)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430
Pracownicy finansowani w ramach artykułu XX 01 02 (personel pomocniczy, oddelegowani eksperci krajowi (END), personel kontraktowy itp.) (należy określić pozycję w budżecie)						
Koszt zasobów ludzkich i koszty powiązane (niewzględnione w kwocie referencyjnej) ogółem	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430

Kalkulacja – urzędnicy i pracownicy czasowi

W razie potrzeby należy odnieść się do pkt 8.2.1

Każdy etat pełny jest wyceniony na 108 000 EUR rocznie.

Kalkulacja - *Pracownicy finansowani w ramach art. XX 01 02*

8.2.6 Inne wydatki administracyjne niewzględnione w kwocie referencyjnej

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	RAZE M
XX 01 02 11 01 – Podróże służbowe	0,002	0,008	0,008	0,010	0,006	0,004	0,038
XX 01 02 11 02 – Spotkania i konferencje							

XX 01 02 11 03 – Komitety ¹⁶		0,080	0,080	0,080	0,080	0,080	0,400
XX 01 02 11 04 – Badania i konsultacje							
XX 01 02 11 05 - Systemy informatyczne							
2 Inne wydatki na zarządzanie ogółem (XX 01 02 11)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
3 Inne wydatki o charakterze administracyjnym (należy wskazać jakie, odnosząc się do pozycji w budżecie)							
Ogółem wydatki administracyjne inne niż wydatki na zasoby ludzkie i powiązane koszty (nieuwzględnione w kwocie referencyjnej)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

Kalkulacja – *inne wydatki administracyjne nieuwzględnione w kwocie referencyjnej*

Zakłada się, że koszt przeciętnej podróży służbowej wynosi 1000 EUR.

¹⁶ Należy określić rodzaj komitetu i grupę, do której należy.