



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.7.2014 r.
SWD(2014) 208 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

dotyczącej przeglądu celów określonych w dyrektywach 2008/98/WE w sprawie odpadów, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów i zmieniającej dyrektywy 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego

{COM(2014) 397 final}
{SWD(2014) 207 final}
{SWD(2014) 209 final}
{SWD(2014) 210 final}

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

Chociaż gospodarowanie odpadami w UE jest nieustannie usprawniane, to gospodarka unijna traci obecnie znaczne ilości potencjalnych surowców wtórnych. W 2010 r. w UE wytworzono w sumie 2 520 mln ton odpadów. Z tej ogólnej ilości recyklingowi poddano tylko niewielką część (36 %), natomiast resztę poddano składowaniu lub spalono, mimo że około 600 mln ton odpadów nadawało się do recyklingu lub ponownego użycia. UE traci w ten sposób znaczne szanse na efektywniejsze gospodarowanie zasobami oraz stworzenie gospodarki w większym stopniu opartej na obiegu zamkniętym, zapewnienie wzrostu gospodarczego i miejsc pracy, wdrożenie opłacalnych środków, które zaowocowałyby ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych i uzależnienia gospodarki od przywożonych surowców.

W przypadku niepodjęcia nowych inicjatyw na rzecz lepszego gospodarowania odpadami w UE w nadchodzących latach utracone zostaną znaczne ilości wartościowych zasobów. Nie mając wyraźnej średnioterminowej oceny, obejmującej też wyznaczenie celów, UE naraża się na większe inwestycje w mało elastyczne projekty na dużą skalę, skoncentrowane na przetwarzaniu odpadów „resztkowych”. Takie projekty mogą utrudniać zrealizowanie długoterminowych ambicji dotyczących zwiększenia zasobooszczędności.

Upowszechnianie najlepszych praktyk wśród państw członkowskich będzie nadal realizowane w ograniczonym stopniu, natomiast warunki gospodarcze nie będą wystarczająco zachęcały do zapobiegania powstawaniu odpadów, ich ponownego użycia czy recyklingu, co spowoduje duże rozbieżności w wydajności gospodarowania odpadami w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto istotne narzędzia monitorowania, takie jak statystyki dotyczące wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, cały czas będzie charakteryzowała niedostateczna jakość, a niektóre obowiązki sprawozdawcze pozostaną nazbyt złożone, choć nie będzie im towarzyszyć duża wartość dodana.

2. ANALIZA ZGODNOŚCI Z ZASADĄ POMOCNICZOŚCI

Wniosek bezpośrednio przyczynia się do realizacji strategii „UE 2020”, zwłaszcza jej przewodniej inicjatywy pod nazwą „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, i jest ściśle powiązany z „Planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy” oraz objętą tym planem inicjatywą na rzecz surowców. Stanowi bezpośrednią reakcję na ambicje UE związane ze środowiskiem i odpadami, określone w 7. unijnym programie działań w zakresie środowiska.

Uprawnienia Unii do podjęcia działań w obszarze gospodarowania odpadami wynikają z art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącego ochrony środowiska, zgodnie z którym polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się między innymi do ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz do zwalczania zmian klimatu.

Dokładniej ujmując, wniosek stanowi odpowiedź na określone klauzule przeglądowe trzech aktów prawodawstwa UE (dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, dyrektywy w sprawie składowania odpadów i dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych), zobowiązujących Komisję do przeglądu aktualnych celów w zakresie gospodarowania odpadami. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że unijne kierunki działań i cele w zakresie gospodarowania odpadami stanowią podstawowy czynnik warunkujący lepsze gospodarowanie zasobami i odpadami w znakomitej większości państw członkowskich.

Wspólne kierunki działań i cele pomagają też poprawić funkcjonowanie unijnego rynku odpadów, ponieważ np. stanowią wskazówkę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, zapewniają współpracę między państwami członkowskimi oraz harmonizację krajowych systemów odpowiedzialności producenta. Ogólnounijne cele są również konieczne do stworzenia minimalnej skali dla inwestycji w nowe techniki recyklingu w przemyśle UE.

Wniosek dotyczy problemów związanych ze środowiskiem o transnarodowych następstwach, w tym wpływu niewłaściwego gospodarowania odpadami na emisje gazów cieplarnianych, zanieczyszczenie powietrza i zaśmiecanie, zwłaszcza w środowisku morskim.

3. CELE

Podstawowym ogólnym celem wniosku jest zapewnienie skutecznego ponownego użycia i recyklingu wartościowych materiałów zawartych w odpadach oraz ich przywrócenie europejskiej gospodarce, czyli stymulowanie postępów w tworzeniu gospodarki o obiegu zamkniętym, w której odpady wykorzystywane są w charakterze surowców, powstają nowe możliwości gospodarcze i miejsca pracy.

Cele szczegółowe wniosku to:

- **uproszczenie prawodawstwa UE dotyczącego odpadów** za sprawą doprecyzowania i uproszczenia metod pomiarów związanych z celami, dostosowania i objaśnienia podstawowych definicji, bardziej spójnego wyznaczania celów, wyeliminowania przestarzałych wymogów oraz uproszczenia obowiązków sprawozdawczych.
- **usprawnienie monitorowania** dzięki poprawie jakości statystyk dotyczących odpadów, zwłaszcza w odniesieniu do celów, jak również prognozowanie możliwych problemów z realizacją za sprawą procedury „wczesnego ostrzegania”.
- **zapewnienie optymalnego gospodarowania odpadami we wszystkich państwach członkowskich** przez sprzyjanie upowszechnianiu najlepszych praktyk oraz propagowanie podstawowych instrumentów, takich jak instrumenty gospodarcze, jak również za sprawą wprowadzenia minimalnego poziomu harmonizacji systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.
- ustanowienie średnioterminowych celów w zakresie odpadów, pokrywających się z **ambicjami UE** w kwestii **efektywnej gospodarki zasobami** i dostępności **surowców**.

Proponowane cele operacyjne odzwierciedlają aspiracje określone w przyjętym ostatnio przez Radę i Parlament Europejski 7. unijnym programie działań w zakresie środowiska (7. EAP):

- zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów i uniezależnienie jej od zmian PKB,
- możliwie najwyższy poziom ponownego użycia i recyklingu odpadów,
- ograniczenie spalania do odpadów niepodlegających recyklingowi,
- stopniowa eliminacja składowania odpadów nadających się do odzysku,
- znaczne ograniczenie odpadów morskich.

Cele zakładające uproszczenie prawodawstwa, ograniczenie obciążeń regulacyjnych (w tym dla MŚP) oraz miarodajne wartości docelowe w pełni pokrywają się z dążeniami Komisji do zapewnienia sprawności regulacyjnej. Ponadto we wniosku w dużym stopniu uwzględniono wyniki „kontroli sprawności” (ocenę *ex post*) pięciu dyrektyw UE dotyczących strumieni odpadów (włącznie z dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych), przeprowadzonej równocześnie z przeglądem celów UE w zakresie odpadów.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Na podstawie szczegółowej analizy dotychczasowych osiągnięć i porażek oraz po szeroko zakrojonych konsultacjach z zainteresowanymi stronami, postanowiono dokładniej przeanalizować następujące trzy warianty strategiczne (oraz szereg podwariantów i środków szczegółowych):

Wariant 1 – Pełne wdrożenie:

- niepodejmowanie przez UE dodatkowych działań poza propagowaniem zgodności z przepisami.

Wariant 2 – Uproszczenie, lepszy monitoring, upowszechnianie najlepszych praktyk:

- dostosowanie definicji podstawowych pojęć (np. „recykling” i „ponowne użycie”) oraz wyeliminowanie przestarzałych wymogów,
- uproszczenie metod pomiaru (tylko jedna metoda pomiaru „odpadów z gospodarstw domowych i podobnych odpadów”) oraz obowiązków sprawozdawczych,
- utworzenie krajowych ewidencji w zakresie zbiórki odpadów i gospodarowania odpadami oraz wprowadzenie wymogu weryfikacji podstawowych danych i statystyk przez stronę trzecią,
- wprowadzenie procedury wczesnego ostrzegania w celu monitorowania wyników państw członkowskich oraz wprowadzenie wymogu terminowego podjęcia działań korygujących w razie konieczności,
- ustanowienie minimalnych warunków funkcjonowania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Wariant 3 – Podwyższenie celów UE:

W celu zaproponowania realnych dla wszystkich państw członkowskich celów i terminów realizacji podstawowych kierunków działań 7. EAP pod uwagę wzięto aktualne wyniki najbardziej zaawansowanych państw członkowskich i czas, jaki potrzebny był do osiągnięcia tych celów.

Wariant 3.1 – Podniesienie celu w zakresie recyklingu/ponownego użycia odpadów komunalnych:

- niski: ponowne użycie/recykling 60 % odpadów do 2030 r.; 50 % – do roku 2025,
- wysoki: ponowne użycie/recykling 70 % odpadów do 2030 r.; 60 % – do roku 2025.

Wariant 3.2 – Podniesienie celu w zakresie recyklingu/ponownego użycia odpadów opakowaniowych:

- podniesienie celów dotyczących poszczególnych materiałów na lata 2020–2030 (ponowne użycie lub recykling ogółem 80 % odpadów),
- wariant: oddzielny szczegółowy cel dla metali nieżelaznych („rozdziel metali”).

Wariant 3.3 – Stopniowa eliminacja składowania odpadów komunalnych nadających się do odzysku:

- zakaz dotyczący tworzyw sztucznych/papieru/szkła/metali do 2025 r. (maksymalnie 25 % odpadów składowanych), ogólny zakaz do 2030 r. (maksymalnie 5 % odpadów składowanych).

Wariant 3.4 – Połączenie wariantów 3.1, 3.2 i 3.3:

Wariant 3.5 – Taki sam jak wariant 3.4, przy czym inne terminy dla różnych grup państw

Wariant 3.6 – Taki sam jak wariant 3.4, przy czym wcześniejszy termin dla wszystkich państw członkowskich z możliwością przyznania odstępstw niektórym z nich

Wariant 3.7 – Taki sam jak wariant 3.4, z rozszerzeniem zakazu składowania na wszystkie odpady podobne do odpadów komunalnych

5. OCENA SKUTKÓW

Skutki określonych wariantów strategicznych dotyczą następujących podstawowych aspektów:

- **Koszty i oszczędności** w związku z usprawnieniem systemu zbierania i przetwarzania odpadów (np. więcej odzysku i recyklingu). Wzrost współczynników recyklingu wymaga przekształcenia z czasem systemów zbiórki odpadów, np. odejścia od systemów samodzielnego dostarczania na rzecz zbiórki „spod drzwi”. Ponośzone w związku z tym dodatkowe koszty inwestycyjne będą się stopniowo obniżać za sprawą spodziewanego spadku kosztów zbiórki i przetwarzania mieszanych odpadów resztkowych i wzrostu przychodów z materiałów poddawanych recyklingowi.
- **Korzyści** związane z **większą dostępnością surowców (wtórnych)** ograniczającą ryzyko przyszłego wzrostu cen materiałów pierwotnych, jakiego może doświadczyć sektor wytwórczy UE.
- **Korzyści** związane z **większymi możliwościami w zakresie odzysku i recyklingu odpadów** na rynku wewnętrznym UE (lepsze wykorzystanie istniejącej i tworzenie nowej, innowacyjnej infrastruktury do przetwarzania odpadów z korzyścią dla sektora gospodarowania odpadami UE).
- Koszty i korzyści związane z **lepszym monitoringiem, ograniczeniem obciążeń administracyjnych i uproszczeniem**.
- **Tworzenie miejsc pracy**, ze względu na fakt, że górne poziomy hierarchii postępowania z odpadami (włącznie z selektywną zbiórką, ponownym użyciem i recyklingiem) będą dużo bardziej pracochłonne niż unieszkodliwianie i spalanie odpadów.
- **Korzyści związane ze społeczną aprobatą**. Infrastruktura potrzebna do ponownego użycia i recyklingu odpadów cieszy się ogólnie dużo większą aprobatą ze strony społeczeństwa niż instalacje do unieszkodliwiania i spalania odpadów.
- **Pozytywne oddziaływanie na środowisko**, tak bezpośrednie (lepsze gospodarowanie odpadami, niższy poziom zaśmiecenia, również w środowisku morskim), jak i pośrednie (niższe poziomy emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza dzięki unikaniu stosowania pierwotnych surowców i energii). W związku z powyższym pozytywny będzie również wpływ na zdrowie człowieka.

Chociaż wiele z tych skutków (zwłaszcza związanych z usprawnieniem zbiórki odpadów, korzyściami dla środowiska i zatrudnieniem) można określić w kategoriach ilościowych i finansowych, to inne aspekty można jedynie opisać w kategoriach bardziej jakościowych (na przykład mniejsze uzależnienie od przywożonych surowców).

Podczas gdy skutki wariantu 1 („pełne wdrożenie”) oceniono na podstawie porównania ze scenariuszem BAU, to skutki wariantów 2 i 3 określono, przyjmując za punkt wyjścia „pełne wdrożenie”.

Wariant 1 – Pełne wdrożenie obowiązującego prawodawstwa

Szacowane w tym wariantcie roczne koszty netto (wyższe koszty zbiórki/przetwarzania pomniejszone o korzyści dla środowiska) wynoszą 1 500 mln EUR do 2020 r. i stopniowo maleją, do kwoty poniżej 600 mln EUR do 2035 r. w całej UE-28. Szacowany wzrost bezpośredniego zatrudnienia wynosi 36 761 ekwiwalentów pełnego czasu pracy (EPC).

Wariant 2 – Uproszczenie, lepszy monitoring, upowszechnianie najlepszych praktyk

Chociaż poprawa statystyk, np. za sprawą krajowych rejestrów, będzie wymagała dodatkowych starań ze strony państw członkowskich, to jednocześnie pomoże zmniejszyć koszty sprawozdawczości. Proponowany „system wczesnego ostrzegania” będzie wymagał wysiłków ze strony Komisji i państw członkowskich, ale na późniejszym etapie może zmniejszyć potrzebę wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zapobiegając też niewłaściwym inwestycjom. Znaczne uproszczenie wymogów dotyczących sprawozdawczości wobec państw członkowskich zaowocuje oszczędnością kosztów; zaoszczędzone środki można z kolei wykorzystać na pokrycie kosztów netto środków mających na celu usprawnienie monitorowania. I w końcu, określenie minimalnych warunków funkcjonowania systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta między innymi zwiększy opłacalność tych systemów.

Wariant 3 – Podwyższenie celów UE

W poniższej tabeli zamieszczono podsumowanie najważniejszych skutków każdego z trzech różnych podwariantów przedstawionych wyżej w sekcji 4 w odniesieniu do okresu 2014–2030. Z tabeli wynika, że połączenie wariantów 3.1, 3.2 i 3.3 (tj. podwariantów 3.4-7) zapewnia najlepszy stosunek kosztów i korzyści oraz przynosi liczniejsze miejsca pracy i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych:

Wariant	Koszty finansowe (wartość bieżąca netto 2014-2030), mld	Koszty zewnętrzne (wartość bieżąca netto 2014-2030), mld	Koszty społeczne netto (1+2)	Miejsca pracy (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy)	Gazy cieplarniane w mln ton ekwiwalentu	Gazy cieplarniane w mln ton ekwiwalentu CO ₂ (2014–
---------	---	--	------------------------------	---	---	--

	EUR (1)	EUR (2)		w 2030 r.)	CO ₂ (2030)	2030)
Wariant 3.1- niski	-3,73	-3,96	-7,69	78,519	-23	-107
Wariant 3.1- wysoki	-8,41	-8,49	-16,91	137,585	-39	-214
Wariant 3.2	-11,2	-8,45	-19,66	107,725	-20	-183
Wariant 3.2 – rozdział metali	-13,48	-10,05	-23,53	107,643	-24	-250
Wariant 3.3	5,64	-0,65	4,99	46,165	-13	-49
Wariant 3.4	-12,65	-13	-25,65	177,637	-44	-308
(1) Wariant 3.5 i 3.6	-13,62	-13,58	-27,2	177,628	-44	-320
(2) Wariant 3.7	-10,7	-18,3	-29		-62	-443

Należy mieć na uwadze, że koszty ujemne oznaczają korzyść

Warianty 3.4–7 dają spójną perspektywę dla gospodarowania odpadami w UE na podstawie wcześniejszych doświadczeń najbardziej zaawansowanych państw członkowskich: stopniowo wprowadza się ograniczenia w składowaniu odpadów, przy jednoczesnym stopniowym podnoszeniu celów w zakresie recyklingu; pozwala to uniknąć nadwyżki instalacji do przetwarzania odpadów resztkowych, takich jak spalarnie lub inne niskowydajne instalacje.

Porównując z wariantem „pełnego wdrożenia”, warianty 3.4–7 również zaowocują dodatkowym zmniejszeniem ilości odpadów morskich, o 7 % do 2020 r. i 23 % do roku 2030. Szacuje się, że dodatkowe wpływy z oszczędności związanych z mniejszą ilością odpadów morskich wyniosą do 2030 r. 136 mln EUR, głównie dzięki mniejszym nakładom na sprzątanie plaż oraz uniknięciu uszkodzeń statków rybackich i narzędzi połowowych.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Poniższa tabela zawiera podsumowanie relatywnego wkładu każdego wariantu w realizację podstawowych celów opisanych w sekcji 3. Na tej podstawie można wyciągnąć następujące wnioski:

- Wariant 2 byłby przydatny do wsparcia w realizacji dotychczasowych celów, ale wydaje się niezbędny w przypadku zastosowania proponowanych nowych celów. Środki proponowane w wariantcie 2 przyczyniają się do realizacji większości określonych kierunków działań i należy je traktować jak „środki towarzyszące”, mające zwiększyć zgodność z prawodawstwem i pomóc w osiągnięciu wyznaczonych celów.

- Warianty 3.1, 3.2 i 3.3 oddzielnie nie dadzą najlepszych wyników w kategoriach spójności proponowanych celów oraz stosunku kosztów i korzyści. Najbardziej atrakcyjny wydaje się wariant 3.4 z rozszerzonym zakazem składowania odpadów (tj. wariantem 3.7).
- Nie ma wyraźnych preferencji, jeśli chodzi o wariant 3.4 oraz warianty 3.5 i 3.6: określenie zróżnicowanych celów dla państw członkowskich skutkuje większą wartością bieżącą netto, ponieważ państwa członkowskie szybciej czerpią korzyści z lepszego gospodarowania odpadami, ale wiąże się to z większą złożonością prawodawstwa.

	Kierunek działania 1 - Uproszczenie	Kierunek działania 2 – Usprawnienie monitorowania	Kierunek działania 3 – Upowszechnianie najlepszych praktyk	Kierunek działania 4 – Efektywna gospodarka zasobami
Wariant 1	0	0	0	0
Wariant 2	+++	+++	++	+
Wariant 3				
Wariant 3.1 – niski	+	+	++	+
Wariant 3.1 – wysoki	+	+	+++	++
Wariant 3.2	+	+	++	++
Wariant 3.3	+	+	++	+
Wariant 3.4	+++	++	+++	++
Wariant 3.5	++	++	+++	+++
Wariant 3.6	++	++	+++	+++
Wariant 3.7	+++	+++	+++	+++

Proponuje się zatem połączenie wariantów 2 i 3.7. W porównaniu z pełnym wdrożeniem (wariant 1), połączenie tych wariantów przyniesie kilka korzyści pod względem:

- zmniejszenia obciążenia administracyjnego, zwłaszcza dla MŚP, uproszczenia i lepszego wdrożenia, w tym dostosowania działań do zamierzonych celów.
- tworzenia miejsc pracy – do 2030 r. można by utworzyć ponad 180 000 bezpośrednich miejsc pracy, przy czym większości z nich nie można byłoby przenieść poza terytorium UE.
- ograniczenia emisji gazów cieplarnianych – w okresie od 2014 do 2030 r. można by uniknąć emisji około 443 mln ton gazów cieplarnianych.
- przywrócenia gospodarce surowców wtórnych – ponad dwa razy więcej niż przyniósł w 2011 r. recykling odpadów komunalnych i opakowaniowych. Proponowane środki będą pełniły funkcję katalizatora na potrzeby osiągnięcia celów UE, które przyczynią się do pokrycia od 10 % do 40 % (zależnie od materiału) całego zapotrzebowania UE na surowce.

- pozytywnego wpływu na konkurencyjność unijnych sektorów gospodarowania odpadami i recyklingu oraz pozytywnych skutków dla przemysłu wytwórczego w UE (rozszerzona odpowiedzialność producenta, mniejsze ryzyko w związku z dostępem do surowców i cenami).
- zmniejszenia ilości odpadów morskich – o 7 % do 2020 r. i o 24 % do 2030 r.

Proponowane cele średniookresowe dadzą państwom członkowskim i podmiotom z sektora gospodarowania odpadami konieczny wyraźny sygnał, pozwalający na terminowe dostosowanie nowych strategii i inwestycji w dostatecznie pewny sposób. Doświadczenie pokazało, że usprawnienie gospodarowania odpadami komunalnymi i opakowaniowymi oraz jednoczesny zakaz składowania odpadów pełnią funkcję katalizatora do celów gospodarowania wszystkimi pozostałymi rodzajami odpadów.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Państwa członkowskie gromadzą już większość danych statystycznych dotyczących wytwarzania i przetwarzania odpadów (recyklingu, odzysku, składowania) i przekazują je Komisji (Eurostatowi/DG ds. Środowiska). Nie proponuje się nowych celów, lecz podniesienie i doprecyzowanie obecnych, a przy tym likwidację przestarzałych celów.

Przy wsparciu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) ustalana będzie co trzy lata różnica w stosunku do wyznaczonego celu, na podstawie najnowszych dostępnych danych statystycznych oraz danych prognozowanych, zwłaszcza w kontekście proponowanej procedury „wczesnego ostrzegania”. EEA zamierza też regularnie uaktualniać swoją ocenę *ex ante* (model) i *ex post* wyników państw członkowskich w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. W przyszłości możliwe jest stworzenie innych rodzajów wskaźników, takich jak potencjalna ilość odpadów utraconych dla gospodarki UE każdego roku lub wykorzystanie surowców wtórnych w produktach i na rynku.