



Bruksela, 7 lutego 2006 r.

PROJEKT OPINII

Komisji ds. Rozwoju Zrównoważonego
w sprawie

**komunikatu 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“
COM(2005) 666 końcowy**

Sprawozdawca: **Laust GROVE VEJLSTRUP**
Członek Rady Gminy (DK/EVP)

Niniejszy dokument będzie omawiany na posiedzeniu Komisji DEVE w dniu 27 lutego 2006 r. od godziny 11:00 do 18:30.

DOKUMENT PRZEKAZANY DO TŁUMACZENIA: 27 stycznia 2006 r.

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając 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“ (COM(2005) 666 końcowy) oraz wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów (ang. Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on waste; COM(2005) 667 końcowy – 2005/0281 (COD)),

uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej z dnia 5 stycznia 2006 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu zgodnie z art. 175 i art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

uwzględniając decyzję swego Prezydium z 12 kwietnia 2005 r. o powierzeniu Komisji ds. Rozwoju Zrównoważonego przygotowania opinii w tej sprawie,

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji: „W kierunku strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu” (COM(2003) 301 wersja ostateczna – CdR 239/2003¹),

uwzględniając swój raport perspektywiczny w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie składowania odpadów (1999/31/WE) na szczeblu regionalnym i lokalnym (CdR 254/2005),

uwzględniając projekt opinii (CdR .../...) przyjęty dnia ... przez Komisję ds. Rozwoju Zrównoważonego (sprawozdawca: **Laust GROVE VEJLSTRUP**, członek Rady Gminy (DK/EVP)),

przyjął na ... sesji plenarnej w dniach ... (posiedzenie z dnia ...) ... następującą opinię:

*

* * *

1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

Uwagi ogólne

1.1 **przyjmuje z zadowoleniem** strategię tematyczną Komisji, ponieważ obejmuje ona zintegrowane i holistyczne podejście do gospodarki odpadami, które oferuje wiele możliwości dla dalszych koniecznych ekologicznych usprawnień w tym sektorze;

¹ Dz. U. C 73 z 23.03.2004 r., s. 63.

- 1.2 **podkreśla**, że polityka dotycząca odpadów ma podstawowe znaczenie dla całej polityki środowiskowej, a zatem wspólne, lepsze działania w zakresie polityki dotyczącej odpadów będą w dużej mierze korzystne dla środowiska;
- 1.3 **podkreśla**, że władze lokalne i regionalne w państwach członkowskich są odpowiedzialne za znaczącą część wdrażania polityki środowiskowej UE, której jednym z najważniejszych aspektów jest polityka dotycząca odpadów;
- 1.4 **wskazuje** na fakt, że przejście od zwykłego usuwania odpadów do zrównoważonej polityki, skupiającej się na zapobieganiu powstawaniu odpadów oraz ponownym wykorzystywaniu, recyklingu i odzyskiwaniu odpadów, wymaga znacznych wysiłków oraz że władze lokalne i regionalne potrzebują dodatkowych zasobów ludzkich i finansowych, aby móc wypełnić to zadanie;
- 1.5 **zwraca** uwagę na hierarchię odpadów, która powinna być główną i dominującą zasadą polityki dotyczącej odpadów, **zaznacza** jednak, że jest otwarty wobec nowych systemów, których skuteczność została przekonująco udokumentowana;
- 1.6 **ostrzega** jednakże, że przy wdrażaniu strategii tematycznej w różnorodnych obszarach, jak na przykład w odniesieniu do pytania, od kiedy odpadów nie należy już uznawać za odpady lub w odniesieniu do mieszania odpadów niebezpiecznych, przewidziane zostało niepotrzebne i bezcelowe złagodzenie przepisów, które może mieć negatywne skutki dla środowiska;
- 1.7 **wskazuje** na fakt, że nadal istnieje potrzeba jasnych przepisów prawnych, na przykład w odniesieniu do definicji recyklingu i odzyskiwania odpadów.

Cel strategii

- 1.8 **zgadza się** z celem strategii tematycznej i z oceną, że polityka UE dotycząca odpadów posiada potencjał zmniejszenia nadrzędnych, negatywnych, odczuwanych w środowisku skutków wykorzystywania zasobów oraz, że UE powinna stać się społeczeństwem powszechnie stosującym recykling;
- 1.9 **interpretuje** opis celów strategii tematycznej jako skupienie uwagi na hierarchii odpadów;

Środki zarysowane w strategii

Zastosowanie, uproszczenie i uaktualnienie obowiązującego prawodawstwa

- 1.10 **uważa** za korzystną koncentrację strategii tematycznej na dotychczasowych problemach w zakresie zastosowania, zwraca jednak uwagę na to, że konieczne są dalsze inicjatywy;

- 1.11 **zgadza się** z priorytetami wyznaczonymi w strategii tematycznej: uproszczeniem i uaktualnieniem obowiązującego prawodawstwa, o ile ułatwi to realizację środków ochrony środowiska.

Nowa dyrektywa ramowa w sprawie odpadów

Artykuł 1

- 1.12 z zadowoleniem **przyjmuje do wiadomości** odniesienie do hierarchii odpadów, która postrzegana jest jako ważny punkt wyjścia dla środków w zakresie gospodarki odpadami, pozwalający na stworzenie podstaw dla rozsądnej i skutecznej polityki dotyczącej odpadów;
- 1.13 **wyraża ubolewanie**, że hierarchia ta została sprowadzona do trzech poziomów. Zrównanie ponownego wykorzystania, recyklingu i odzyskiwania odpadów jest sprzeczne z duchem różnych aktów prawnych;
- 1.14 **zastanawia się**, czy wobec wielu możliwości interpretacji tego artykułu państwa członkowskie podejmą konieczne środki i wdrożą najbardziej właściwe instrumenty w celu osiągnięcia celu artykułu;

Artykuł 2

- 1.15 **ubolewa** nad wykreśleniem podstawy prawnej dla przyjmowania specyficznego prawodawstwa dotyczącego strumieni odpadów;

Artykuł 3

- 1.16 **podkreśla**, że definicja „producenta” oznacza, że podmiot, który zajmuje się odpadami, niezależnie od wprowadzonych przez niego zmian postaci czy składu odpadów, zawsze pozostaje wytwórcą odpadów. Jest to sprzeczne ze stworzoną przez samą Komisję ideą, że od pewnego momentu odpady przestają już być za uznawane za opady;

Artykuł 5

- 1.17 **aprobuje** sprecyzowanie definicji odzyskiwania odpadów poprzez spalanie, zauważa jednak, że definicja odzyskiwania poprzez inne formy przetwarzania nadal jest bardzo niejasna;

Artykuł 8

- 1.18 **ubolewa** nad wykreśleniem odniesienia do zasady „zanieczyszczający płaci”;

Artykuł 11

- 1.19 **stwierdza** z ubolewaniem, że wprowadzenie idei, że od pewnego momentu odpady przestają być odpadami, jak również jej definicja mogą mieć rozległe i niepożądane konsekwencje, m.in.:
- dla produktów, które odpowiadają definicji, od kiedy odpady nie są już odpadami, nie można już ustanawiać wymagań odnośnie ich przetwarzania,
 - nie można śledzić dalszych losów produktów, które odpowiadają definicji, od kiedy odpady nie są już odpadami,
 - wyeliminowane zostaje prawo udzielania poleceń czy obowiązek wykorzystania dla produktów, które odpowiadają definicji, od kiedy odpady nie są już odpadami;
- 1.20 **stwierdza**, że idea, by od pewnego momentu nie uznawać już odpadów za odpady, ogranicza się do strumieni odpadów, w przypadku których faktycznie mają miejsce korzyści dla środowiska, **stwierdza** jednak, że rozróżnienie zakresów stosowalności tej idei jest bardzo niejasne, ponieważ znaczenie pojęcia „prawdziwa korzyść dla środowiska“ nie zostało dokładniej określone;
- 1.21 **wskazuje** na nadrzędny cel dyrektywy, jakim jest zmniejszenie wpływu wykorzystywania zasobów na środowisko oraz wyraża w związku z tym ubolewanie, że zasoby Komisji będą w przyszłości poświęcane na rozgraniczanie pomiędzy strumieniami odpadów, które nie stanowią już zagrożenia dla środowiska a tymi, które mają największy potencjał negatywnego oddziaływania na środowisko.

Artykuł 12

- 1.22 **przyjmuje z zadowoleniem** fakt, że dyrektywa w sprawie odpadów niebezpiecznych i dyrektywa ramowa zostaną ujęte w jednej dyrektywie ramowej;

Artykuł 16

- 1.23 **wyraża ubolewanie** nad tym, że postanowienia dotyczące oddzielania odpadów niebezpiecznych znajdują zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do zakładów przetwarzania (por. ust. 1 lit. a) i d));

Artykuł 21

- 1.24 **uważa** możliwość ustanawiania minimalnych wymagań dla zezwoleń za korzystną i **zwraca** tym samym **uwagę** na odnośnie postanowienia;

Artykuł 25

- 1.25 **przyjmuje z zadowoleniem** postanowienia dotyczące rejestracji podmiotów, które zajmują się odpadami na ostatnich etapach;

Artykuł 26

- 1.26 **popiera** większe żądania wobec planów gospodarki odpadami, ponieważ plany te postrzegane są jako pożyteczne, elastyczne instrumenty, które dodatkowo mogą przyczynić się do rozpowszechnienia przykładów najlepszych praktyk w tej dziedzinie;

Artykuł 30

- 1.27 **ubolewa** nad tym, że Komisja pozostawia poszczególnym państwom członkowskim opracowanie wskaźników oceny osiągniętych wyników;

Artykuł 32

- 1.28 **przyjmuje z zadowoleniem** nowe postanowienia dotyczące podmiotów, które zajmują się zbieraniem i transportowaniem odpadów;

Załącznik V

- 1.29 **postrzega** tabele korelacji za pożyteczny instrument gwarantujący nieograniczone wdrażanie dyrektywy;

Wprowadzenie podejścia opartego na cyklu życia

- 1.30 **uważa** wprowadzenie analizy cyklu życia do strategii ramowej za przydatną inicjatywę, która wyjaśnia, że odpady produkowane są na wielu różnych etapach cyklu życia, krytykuje jednak to, że strategia tematyczna tylko w bardzo ograniczonym zakresie poświęcona jest wcześniejszym fazom tego cyklu, tzn. producentom i ich odpowiedzialności za przygotowywanie bardziej przyjaznych środowisku produktów;
- 1.31 **poddaje następnie w wątpliwość** samo przygotowywanie takich analiz. Decydujące znaczenie ma ustanowienie jasnych wytycznych co do tego, jakie podmioty są odpowiedzialne za zatwierdzanie takich analiz, ponieważ w przeciwnym wypadku znaczenie analiz staje się mgliste i nie spełniają one przypisanej im funkcji;

Poprawa podstaw wiedzy

- 1.32 **wspiera** życzenie Komisji zadbania o lepszy stan wiedzy i lepsze informacje dla sektora gospodarki odpadami, ponieważ większa ilość wiedzy i informacji stanowi centralny element

poprawy praktyk producentów i władz w zakresie odpadów, jak również zmniejszania ilości odpadów przez konsumentów;

Zapobieganie powstawaniu odpadów

1.33 **zgadza się** z tym, że w państwach członkowskich konieczna jest ambitniejsza polityka zapobiegania powstawaniu odpadów i uważa zatem za rozsądne żądanie opracowania programów przeciwdziałania powstawaniu odpadów;

W kierunku europejskiego społeczeństwa powszechnie stosującego recykling

1.34 **podkreśla**, że centralne znaczenie ma stworzenie równych warunków wyjściowych dla państw członkowskich w zakresie unikania działań niewłaściwych z ekologicznego punktu widzenia, jak obniżanie standardów i wspiera w związku z tym inicjatywę Komisji w tej dziedzinie;

Monitorowanie i ocena

1.35 **zauważa**, że władze lokalne i regionalne odgrywają ważną rolę przy wdrażaniu strategii tematycznej i tym samym mają do spełnienia ważne zadanie, także w zakresie jej kontroli i oceny.

2. Zalecenia Komitetu Regionów

Komitet Regionów

2.1 **wzywa** do tego, by pojęcie „hierarchii odpadów“ zostało jasno nazwane w opisie celów strategii tematycznej, tak by nie pojawiały się żadne wątpliwości, co do tego, że stanowi ono punkt wyjścia dla polityki dotyczącej odpadów;

2.2 **ubolewa** nad tym, że w strategii tematycznej nie zostały naświetlone konsekwencje przejścia od dotychczasowego podejścia w polityce dotyczącej odpadów do myślenia opartego na cyklu życia. Instrumenty podejścia opartego na cyklu życia, które z czasem umożliwią wdrażanie nowej polityki, nie zostały bynajmniej jeszcze w pełni opracowane. Powstająca w międzyczasie niepewność prawna stanowi poważne zagrożenie dla gospodarki odpadami i może pociągnąć za sobą niebagatelne negatywne następstwa dla środowiska; **wzywa** zatem do zajęcia się w ramach strategii tematycznej konsekwencjami przejścia od podejścia opartego na zajmowaniu się powstałymi już odpadami do myślenia opartego na cyklu życia oraz zaleca angażowanie władz lokalnych i regionalnych, z uwagi na zakres ich odpowiedzialności i kompetencji w kwestii gospodarki odpadami, w opracowywanie wytycznych dla analiz cyklu życia oraz przekazanie krajowym władzom terytorialnym odpowiedzialności za zatwierdzanie wyników analiz.

- 2.3 **krytykuje** zastosowanie procedury komitologii w odniesieniu do art. 5, 6, 11, 21 i 35 dyrektywy ramowej oraz zaleca zastąpienie tej procedury inną. Decydujące jest, że omawiane tu tematy zostały rozważone również z politycznego, a nie tylko z technicznego punktu widzenia. I tak na przykład kryteria dla idei, by od pewnego momentu nie uznawać już odpadów za odpady, przyczyniają się do ustalenia przyszłego zakresu obowiązywania przepisów prawnych w sektorze gospodarki odpadami, podobnie jak załączniki mają duże znaczenie dla konkretnego wdrażania dyrektywy. **Uprasza** zatem o zastosowanie politycznej procedury decyzyjnej przy zaangażowaniu właściwych podmiotów politycznych, a wśród nich także władz lokalnych i regionalnych z uwagi na zakres ich odpowiedzialności i kompetencji w kwestii gospodarki odpadami oraz o przeprowadzenie przez Komisję oceny wpływu przewidzianych zmian;
- 2.4 **zaleca** stosowanie kryterium, by od pewnego momentu nie uznawać już odpadów za odpady, dopiero od chwili, gdy odpady zostały już przetworzone. Dzięki temu można je wyłączyć ze strumienia odpadów dopiero wtedy, gdy mogą one faktycznie wpłynąć do nowego strumienia towarów;
- 2.5 **ubolewa** nad jednoznacznym ograniczeniem zakazu mieszania, polegającym na tym, że zakaz zastąpiony został warunkami dla uzyskania zezwolenia na mieszanie, co należy postrzegać jako znaczące złagodzenie przepisów, niosące ze sobą duże ryzyko dla środowiska; zaleca zatem utrzymanie nieograniczonego zakazu mieszania odpadów niebezpiecznych;
- 2.6 **przyjmuje z zadowoleniem** wezwanie do zastosowania instrumentów ekonomicznych w polityce dotyczącej odpadów, jak np. opłaty od materiałów czy z tytułu przetwarzania oraz wskazuje na fakt, że niektóre państwa mają już w tym względzie pozytywne doświadczenia; **ubolewa** jednakże nad tym, że wezwanie to nie jest wiążące i zaleca m.in. z uwagi na efektywność i konkurencyjność gospodarki odpadami zastąpienie tego wezwania zobowiązaniem. Różnorodne jak dotąd wykorzystywanie instrumentów ekonomicznych zniekształca warunki konkurencji;
- 2.7 **zaleca** wyposażenie właściwych władz terytorialnych w środki odpowiadające ich nowemu zakresowi odpowiedzialności i nowym kompetencjom płynącym ze strategii tematycznej oraz dyrektywy, m.in. z postanowień dyrektywy dotyczących podmiotów, które zajmują się zbieraniem lub transportowaniem odpadów;
- 2.8 **wzywa** Komisję, by nie odstępowała od twierdzenia, że w odniesieniu do postanowień dotyczących norm chodzi raczej o normy minimalne niż zharmonizowane, ponieważ ważne jest pozostawienie państwom członkowskim pola manewru w zakresie m.in. ustanawiania ściślejszych norm na korzyść środowiska;
- 2.9 **zaleca**, ze względu na art. 4 i 13 dyrektywy ramowej, by przy ustanawianiu wykazów odpadów wychodzić od wykazów istniejących. Dla sporządzenia takich wykazów należy

ustalić dokładny termin a w celu uniknięcia niepewności w wykładni prawa dotychczasowy wykaz powinien obowiązywać do czasu wejścia w życie nowego;

- 2.10 **zaleca** z uwagi na powiązane z tym korzyści ekologiczne sprecyzowanie w art. 19 dyrektywy ramowej, że mogą zostać ustanowione wymagania odnośnie jakości przetwarzania ekologicznego;
- 2.11 **zaleca** wpisanie w art. 29 – 31 dyrektywy ramowej w odniesieniu do programów przeciwdziałania powstawaniu odpadów przepisów dotyczących ich przeglądu, które służyłyby zagwarantowaniu ich przydatności dla planów gospodarki odpadami;
- 2.12 **wzywa** do rozważenia na tle rozwoju technologicznego przy ocenie w 2010 roku i przy okazji przyszłych ocen, czy wymóg odzyskiwania energii z odpadów dla nowych instalacji powinien zostać podniesiony ponad zaproponowany poziom 65% oraz czy można w odniesieniu do zakładów recyklingu stawiać inne wymagania.
