



EFEKTYWNE GOSPODAROWANIE ZASOBAMI A GOSPODARKA O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

Dawne i obecne modele wykorzystywania zasobów doprowadziły do wysokiego poziomu zanieczyszczenia, degradacji środowiska naturalnego i uszczerplenia zasobów naturalnych. Unijna polityka dotycząca odpadów ma długą historię i tradycyjnie skupia się na bardziej zrównoważonym pod względem środowiskowym gospodarowaniu odpadami. Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy i pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym powinny umożliwić zmianę tej tendencji i przekształcenie gospodarki UE do 2050 r. w gospodarkę zrównoważoną. W czterech nowych dyrektywach w sprawie odpadów w ramach aktualnego pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym wprowadzono nowe cele w obszarze gospodarowania odpadami dotyczące zapobiegania, ponownego użycia, recyklingu i składowania.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 191-193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

OSIĄGNIĘCIA

Podstawą wszystkich produktów są zasoby naturalne. Gospodarka UE jest od nich w dużej mierze uzależniona. Jeżeli utrzymane zostaną obecne tendencje, degradacja środowiska naturalnego i wyczerpywanie się zasobów naturalnych będą nadal postępować, będzie też powstawać coraz więcej odpadów. Eksploatacja zasobów odbywa się dziś na tak dużą skalę, że zagrożone są szanse przyszłych pokoleń – oraz krajów rozwijających się – na uzyskanie dostępu do należnej im części rzadkich zasobów. Obecnie w UE każdego roku wykorzystywanych jest około 16 ton materiałów na jednego mieszkańca, z czego 10 ton trafia do zapasów materiałowych (infrastruktura, mieszkania, dobra trwałego użytku), a 6 ton usuwa się z gospodarki jako odpady. Około jedną trzecią odpadów komunalnych przechowuje się na składowiskach, a mniej niż połowę poddaje recyklingowi lub kompostowaniu, przy czym między poszczególnymi państwami członkowskimi występują pod tym względem znaczne różnice. Racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych było jednym z najwcześniejszych zagadnień dotyczących środowiska, stanowiących fundament pierwszych traktatów europejskich. Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy ([COM\(2011\)0571](#)) stanowi jedną z kluczowych inicjatyw 7. programu działań w zakresie środowiska (EAP). Jednym z głównych celów planu jest uwolnienie potencjału gospodarczego UE w taki sposób, aby zwiększyć



wydajność – przy jednoczesnym zmniejszeniu wykorzystania zasobów – a ponadto zmierzać ku gospodarce o obiegu zamkniętym. Ponadto niedawny pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym obejmuje środki, które pomogą przyspieszyć przejście UE na taką gospodarkę dzięki zwiększeniu recyklingu i ponownego użycia, a ponadto pobudzą światową konkurencyjność, będą wspierać zrównoważony rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy.

A. Efektywne gospodarowanie zasobami

Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy stanowi część inicjatywy przewodniej w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami strategii „Europa 2020”. Wspiera on dążenie do zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarki. Uwzględniono w nim postępy osiągnięte podczas realizacji strategii tematycznej w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych z 2005 r. ([COM\(2005\)0670](#)) oraz strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, a ponadto określono ramy dla projektowania i wdrożenia przyszłych działań. Ponadto wskazano zmiany strukturalne i technologiczne, które należy przeprowadzić do 2050 r., w tym główne etapy, które należy zrealizować do 2020 r. W planie znalazły się propozycje sposobów zwiększenia produktywności zasobów i oddzielenia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów oraz oddziaływania na środowisko.

B. Gospodarowanie odpadami i zapobieganie ich powstawaniu

Dyrektywę ramową w sprawie odpadów ([2008/98/WE](#)) przyjęto na podstawie strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu ([COM\(2005\)0666](#)) i uchyliła wcześniejszą dyrektywę ramową w sprawie odpadów (75/442/EWG, ujednoliconą jako 2006/12/WE), dyrektywę w sprawie odpadów niebezpiecznych (91/689/EWG) oraz dyrektywę w sprawie olejów odpadowych (75/439/EWG). Dyrektywa miała na celu zmianę i uproszczenie polityki UE dotyczącej odpadów dzięki wprowadzeniu nowych ram i ustaleniu nowych celów, z naciskiem na zapobieganie. Wprowadzono w niej podstawowe pojęcia i definicje w obszarze gospodarowania odpadami, w tym definicje odpadów, recyklingu i odzysku.

We wcześniejszym rozporządzeniu w sprawie przemieszczania odpadów ([\(WE\) nr 1013/2006](#)) określono zasady przemieszczania odpadów zarówno wewnątrz UE, jak i między UE a krajami spoza UE, a jego szczególnym celem była poprawa ochrony środowiska. Jego zakresem obejmował przemieszczanie praktycznie wszystkich rodzajów odpadów (z wyjątkiem materiałów radioaktywnych) drogą lądową, kolejową, morską i powietrzną. W szczególności zabroniono wywozu odpadów niebezpiecznych do krajów niebędących członkami OECD, a także wywozu odpadów w celu ich unieszkodliwienia poza obszar UE / obszar państw należących do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Nielegalne przemieszczanie odpadów pozostaje jednak nadal poważnym problemem. Celem nowego rozporządzenia ([\(UE\) nr 660/2014](#)), zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, jest zatem zapewnienie bardziej jednolitego wdrażania rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów. Rozporządzenie wzmocniło przepisy dotyczące kontroli w istniejącym obecnie prawodawstwie, ustanawiając surowsze wymogi w odniesieniu do kontroli i planowania na szczeblu krajowym.



C. Przepisy dotyczące wytwarzania i strumieni odpadów

Dyrektywa [2000/53/WE](#) miała na celu ograniczenie powstawania odpadów wytwarzanych przez pojazdy wycofane z eksploatacji i ich części, na przykład przez zwiększenie do 2015 r. wskaźnika ponownego użycia i odzysku do poziomu 95 % oraz wskaźnika ponownego użycia i recyklingu do co najmniej 85 %. W dyrektywie wprowadzono również zachęty dla producentów i importerów do ograniczenia wykorzystania substancji niebezpiecznych oraz szerszego stosowania materiałów uzyskanych z recyklingu. Ze sprawozdania Komisji dotyczącego wdrażania ([COM\(2009\)0635](#)) wynikało, że egzekwowanie przepisów dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji było w wielu państwach członkowskich problematyczne z powodu rozbieżności między liczbą samochodów wyrejestrowanych a liczbą zarejestrowanych pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także z powodu nielegalnego wywozu takich pojazdów do krajów rozwijających się.

Rozporządzenie w sprawie recyklingu statków ([\(UE\) nr 1257/2013](#)) weszło w życie 30 grudnia 2013 r. Jego głównym celem było zapobieganie wypadkom, urazom i innym niepożądanym skutkom dla zdrowia ludzkiego i środowiska, wynikającym z recyklingu i przetwarzania unijnych statków, jak również ograniczenie i wyeliminowanie wypadków, urazów i innych niepożądaných skutków, w szczególności w celu zapewnienia, że gospodarowanie niebezpiecznymi odpadami z takiego recyklingu będzie prowadzone w sposób bezpieczny dla środowiska. W rozporządzeniu określono szereg wymogów dotyczących unijnych statków i ich właścicieli oraz zakładów recyklingu statków pragnących dokonywać recyklingu unijnych statków, a także odpowiednich właściwych organów lub administracji.

Celem dyrektywy 2002/96/WE, zmienionej [dyrektywą 2008/34/WE](#), była ochrona gleby, wody i powietrza dzięki skuteczniejszemu i prowadzonemu na mniejszą skalę usuwaniu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE). Równolegle z dyrektywą w sprawie WEEE przyjęto dyrektywę 2002/95/WE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, której celem była ochrona środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego przez ograniczenie stosowania w tego rodzaju sprzęcie ołowiu, rtęci, kadmu, chromu i niektórych bromowanych związków opóźniających zapłon. Wdrażanie w państwach członkowskich dyrektyw w sprawie WEEE oraz w sprawie ograniczenia stosowania niektórych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym okazało się trudne, ponieważ zbiórka i właściwe przetwarzanie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego dotyczyło tylko jednej trzeciej WEEE. W związku z tym w 2012 r. przyjęto po długim procesie legislacyjnym wersje przekształcone [dyrektywy \(2012/19/UE\)](#) w sprawie WEEE oraz [dyrektywy \(2012/18/UE\)](#) w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Obie dyrektywy zobowiązywały państwa członkowskie do podniesienia poziomów zbiórki odpadów elektrycznych i elektronicznych oraz zapewnienia konsumentom możliwości zwracania sprzętu do dowolnego sklepu sprzedającego drobne artykuły elektryczne, bez konieczności zakupu nowego urządzenia.



Celem dyrektywy 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów była poprawa gospodarowania odpadami oraz efektywności środowiskowej baterii i akumulatorów w drodze ustanowienia zasad ich zbiórki, recyklingu, przetwarzania i unieszkodliwiania. W dyrektywie określono również wartości graniczne niektórych substancji niebezpiecznych (zwłaszcza rtęci i kadmu) występujących w bateriach i akumulatorach. W dyrektywie zmieniającej 2013/56/UE zniesiono wyłączenie dla ogniw guzikowych o zawartości rtęci nie większej niż 2 % masy.

Zgodnie z dyrektywą 96/29/Euratom w sprawie odpadów i substancji promieniotwórczych każde państwo członkowskie musi wprowadzić obowiązek przekazywania danych dotyczących działalności, która wiąże się z zagrożeniem wynikającym z promieniowania jonizującego. Przemieszczanie odpadów promieniotwórczych podlega rozporządzeniu Rady (Euratom) nr 1493/93 oraz [dyrektywie Rady 2006/117/Euratom](#).

Zakres stosowania [dyrektywy 94/62/WE](#) obejmował wszystkie rodzaje opakowań wprowadzonych do obrotu w UE oraz wszystkie odpady opakowaniowe używane lub powstające w przemyśle, handlu, biurach, sklepach, placówkach usługowych, gospodarstwach domowych lub w jakimkolwiek innym miejscu. W dyrektywie zmieniającej 2004/12/WE ustanowiono kryteria dotyczące opakowań oraz doprecyzowano ich definicję. Ponadto, w dyrektywie [\(UE\) 2015/720](#) z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniono dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy, które często nie są uwzględniane w strumieniach gospodarowania odpadami i gromadzą się w naszym środowisku, przede wszystkim w postaci odpadów morskich. Jej celem jest radykalne ograniczenie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy przez skoncentrowanie się na wszystkich torbach o grubości nieprzekraczającej 50 mikronów. Istnieje możliwość zwolnienia z tego wymogu bardzo lekkich toreb na zakupy (o grubości poniżej 15 mikronów, używanych do pakowania produktów sprzedawanych luzem, np. owoców, warzyw czy ryb), jeżeli pomagają to zapobiegać marnowaniu żywności.

W dyrektywie w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (dyrektywa [2006/21/WE](#) w sprawie odpadów górniczych) poruszono problem istotnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia, które wynikają z ilości i ryzyka zanieczyszczeń związanych z obecnymi i historycznymi odpadami górniczymi.

D. Przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów

Stopniowe wdrażanie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG) we wszystkich państwach członkowskich doprowadziło do zwiększania ilości osadów ściekowych wymagających odprowadzenia.

Celem dyrektywy 96/59/WE w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT) było zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich dotyczących kontrolowanego unieszkodliwiania PCB i PCT, dekontaminacji lub unieszkodliwiania urządzeń zawierających PCB lub unieszkodliwiania zużytych PCB w celu ich całkowitego zlikwidowania. Ponadto PCB



były objęte rozporządzeniem (WE) nr 850/2004 dotyczącym trwałych zanieczyszczeń organicznych.

Celem dyrektywy w sprawie składowania odpadów ([1999/31/WE](#)) było zapobieganie niekorzystnym dla środowiska skutkom składowania odpadów lub ich ograniczanie, w szczególności w odniesieniu do wód powierzchniowych, gruntowych, gleby i powietrza, a także zdrowia ludzkiego. Stopień jej wdrożenia był niezadowalający ze względu na brak transpozycji wszystkich przepisów we wszystkich państwach członkowskich i wciąż istniejącą znaczną liczbę nielegalnych składowisk.

Dyrektywa 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów miała na celu zapobieżenie w miarę możliwości zanieczyszczeniu powietrza, wody i gleby spowodowanego spalaniem i łącznym spalaniem odpadów lub ograniczenie takiego zanieczyszczenia. W listopadzie 2010 r. została ona uchylona i zastąpiona dyrektywą 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych oraz przez powiązane dyrektywy.

E. Nowy pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

W grudniu 2015 r. Komisja zaprezentowała plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym i cztery wnioski ustawodawcze zmieniające następujące akty prawne: a) dyrektywę ramową w sprawie odpadów; b) dyrektywę w sprawie składowania odpadów; c) dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych; oraz d) dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów, a także w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE). Niektóre z tych wniosków wynikały z prawnego obowiązku dokonania przeglądu celów w obszarze gospodarowania odpadami. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów wymagała od Komisji podjęcia następujących działań do końca 2014 r.: dokonania przeglądu celów na rok 2020 w zakresie ponownego użycia i recyklingu odpadów z gospodarstw domowych oraz w zakresie odpadów z budowy i rozbiórki, ustanowienia celów zapobiegania powstawaniu odpadów na rok 2020 oraz przeprowadzenia oceny szeregu środków, w tym systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Dyrektywa w sprawie składowania odpadów wymagała od Komisji dokonania przeglądu ustanowionych w niej celów do lipca 2014 r., a dyrektywa w sprawie opakowań do końca 2012 r.

W czterech dyrektywach ([\(UE\) 2018/849](#), [\(UE\) 2018/850](#), [\(UE\) 2018/851](#) i [\(UE\) 2018/852](#)) przyjętych w maju 2018 r. w wyniku negocjacji międzyinstytucjonalnych między Parlamentem i Radą uwzględniono następujące kluczowe elementy:

- wspólny cel dla UE, jakim jest recykling 65 % odpadów komunalnych do 2035 r. (55 % do 2025 r. i 60 % do 2030 r.);
- wspólny cel dla UE, jakim jest recykling 70 % odpadów opakowaniowych do 2030 r.;
- wiążący cel w zakresie składowania, jakim jest ograniczenie składowania do maksymalnie 10 % odpadów komunalnych do 2035 r.;
- zakaz składowania selektywnie gromadzonych odpadów, wymóg selektywnego zbierania bioodpadów do 2023 r., a w przypadku tekstyliów i odpadów niebezpiecznych pochodzących z gospodarstw domowych – do 2025 r.;



- promowanie instrumentów gospodarczych zniechęcających do składowania;
- uproszczone i udoskonalone definicje i zharmonizowane metody obliczania współczynników recyklingu w całej UE;
- konkretne środki w celu promowania ponownego użycia i stymulowania symbiozy przemysłowej – przekształcanie produktów ubocznych jednego przemysłu w surowce dla innego przemysłu;
- obowiązkowe systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, aby zachęcić producentów do wprowadzania na rynek bardziej ekologicznych produktów oraz wspierania systemów odzysku i recyklingu (na przykład opakowań, baterii, sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji).

F. Tworzywa sztuczne w gospodarce o obiegu zamkniętym

16 stycznia 2018 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym przedstawiła strategię na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym. W strategii określono najważniejsze wyzwania, w tym niski poziom ponownego użycia i recyklingu odpadów z tworzyw sztucznych, emisje gazów cieplarnianych związane z produkcją tych tworzyw oraz spalaniem i obecność odpadów z tworzyw sztucznych w oceanach. Komisja proponuje, aby do 2030 r. wszystkie opakowania z tworzyw sztucznych były projektowane w sposób umożliwiający ich recykling lub ponowne użycie. Z myślą o realizacji tego celu w strategii przedstawiono szeroko zakrojone środki koncentrujące się na czterech obszarach: 1) poprawie opłacalności i jakości recyklingu tworzyw sztucznych; 2) ograniczeniu ilości odpadów z tworzyw sztucznych i zaśmiecania; 3) wspieranie innowacji i inwestycji w łańcuchu wartości w sektorze tworzyw sztucznych i 4) wykorzystanie potencjału działań w skali globalnej.

W ramach strategii w dziedzinie tworzyw sztucznych, która ma umożliwić opanowanie problemu nadmiernych i szkodliwych plastikowych odpadów za pomocą działań ustawodawczych, oraz w następstwie wniosku Komisji z 28 maja 2018 r. Rada i Parlament osiągnęły 19 grudnia 2018 r. wstępne porozumienie w sprawie ograniczenia zanieczyszczenia tworzywami sztucznymi przez wprowadzenie surowych nowych ograniczeń w odniesieniu do niektórych plastikowych produktów jednorazowego z tworzyw sztucznych. Produkty, które będą zakazane w UE, obejmują plastikowe sztuczki (widelce, noże, łyżki i pałeczki), talerze i słomki, pojemniki na żywność i napoje z polistyrenu ekspandowanego, a także plastikowe patyczki kosmetyczne. Od 2025 r. wiążącym celem państw członkowskich będzie dopilnowanie, by wszystkie butelki na napoje z PET zawierały co najmniej 25 % tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu. Do 2030 r. wszystkie butelki plastikowe będą musiały zawierać przynajmniej 30 % tworzyw sztucznych pochodzącego z recyklingu.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament wielokrotnie wzywał do przyjęcia nowego programu na rzecz przyszłego wzrostu gospodarczego w Europie, którego podstawą byłoby efektywne gospodarowanie zasobami, co wymagałoby dokonania radykalnych zmian w naszych modelach produkcji i konsumpcji. Myślenie w kategoriach całkowitego cyklu życia powinno usprawnić wykorzystywanie materiałów wtórnych oraz stworzyć właściwe



bodźce ekonomiczne zachęcające do unikania tworzenia odpadów i do ich ponownego wykorzystywania.

Jako współprawodawca Parlament uczestniczył w debacie na temat pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym za pośrednictwem Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI), która złożyła 2000 poprawek. Stanowisko Parlamentu przyjęto w komisji ENVI 24 stycznia 2017 r., a następnie bez istotniejszych zmian na posiedzeniu plenarnym 14 marca 2017 r. zdecydowaną większością głosów. Po negocjacjach międzyinstytucjonalnych Parlament i Rada osiągnęły 18 grudnia 2017 r. wstępne porozumienie w odniesieniu do wszystkich czterech wniosków ustawodawczych. Parlament przyjął uzgodnione teksty na posiedzeniu plenarnym w kwietniu 2018 r.

W reakcji na strategię Komisji w dziedzinie tworzyw sztucznych ze stycznia 2018 r. Parlament przyjął na posiedzeniu plenarnym we wrześniu 2018 r. jednostronną rezolucję. Wezwano w niej Komisję m.in., aby rozważyła wprowadzenie wymogów dotyczących minimalnej zawartości surowców pochodzących z recyklingu dla określonych wyrobów z tworzyw sztucznych wprowadzanych na rynek UE. W rezolucji poparto stworzenie prawdziwie jednolitego rynku tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, zaproponowano środki służące rozwiązaniu problemu odpadów morskich oraz zaapelowano o wprowadzenie do 2020 r. zakazu stosowania mikrodrobin plastiku w kosmetykach i produktach do czyszczenia.

Georgios Amanatidis
11/2019

