

Bruksela, 17 maja 2018 r.
(OR. en, de, pl)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2015/0276 (COD)

8503/1/18
REV 1 ADD 1

CODEC 669
ENV 268
IND 117

NOTA DO PUNKTU I/A

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (pierwsze czytanie) – Przyjęcie aktu ustawodawczego – Oświadczenia

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE
RAM POLITYCZNYCH NA RZECZ GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

Komisja zobowiązuje się do zapewnienia pełnej realizacji planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym¹. W celu monitorowania postępów w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja przyjęła ramy monitorowania² oparte na istniejących tablicach wyników dotyczących zasobooszczędności i surowców. Komisja zwraca również uwagę na prowadzone obecnie prace nad wskaźnikiem śladu węglowego produktów i organizacji.

¹ COM(2015) 614 final.

² COM(2018) 29 final.

Działania podejmowane w ramach planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym przyczyniają się również do osiągnięcia unijnych celów polegających na zrównoważonej konsumpcji i produkcji w ramach celu zrównoważonego rozwoju nr 12. Taka sytuacja ma miejsce na przykład w przypadku strategii dotyczącej tworzyw sztucznych³ lub niedawno zmienionego wniosku w sprawie gwarancji prawnych dla towarów konsumpcyjnych⁴.

Jeżeli chodzi o spójność unijnych ram regulacyjnych, Komisja przyjęła ostatnio również komunikat określający warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów⁵. W 2018 r. Komisja przeanalizuje również warianty i działania pod kątem ich wkładu w gospodarkę o obiegu zamkniętym w taki sposób, by nadać bardziej spójne ramy polityczne różnym obszarom prac w trakcie tworzenia unijnej polityki produktu. W ramach tych inicjatyw oraz działań podejmowanych w ich następstwie rozpatrywane będą także wzajemne oddziaływania przepisów i współpracy przedsiębiorstw na wykorzystywanie produktów ubocznych, przygotowywanie do ponownego użycia oraz recykling odpadów.

W odniesieniu do ekoprojektu Komisja, zgodnie z założeniami planu prac dotyczącego ekoprojektu na lata 2016–2019⁶, potwierdza swoje zdecydowane zaangażowanie w zapewnienie, aby ekoprojekt w większym stopniu wносił wkład w gospodarkę o obiegu zamkniętym, na przykład przez bardziej systematyczne rozwiązywanie kwestii dotyczących wydajności materiałów, takich jak trwałość i możliwość poddania recyklingowi.

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE **INICJATYW DOTYCZĄCYCH GOSPODARKI DZIELENIA SIĘ**

Zgodnie z planem działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym⁷ Komisja podjęła szereg inicjatyw dotyczących gospodarki dzielenia się. Jak zapowiedziano w komunikacie w sprawie Europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się⁸ w czerwcu 2016 r., Komisja będzie nadal monitorować zmiany gospodarcze i regulacyjne w ramach gospodarki dzielenia się w celu wspierania rozwoju nowych i innowacyjnych modeli biznesowych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony konsumentów i ochrony socjalnej.

³ COM(2018) 28 final.
⁴ COM(2017) 637 final.
⁵ COM(2018) 32 final.
⁶ COM(2016) 773 final.
⁷ COM(2015) 614 final.
⁸ COM(2016) 356 final.

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE MIKRODROBIN PLASTIKU

W związku z niedawno przyjętą Europejską strategią na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym⁹ Komisja przedstawiła zintegrowane podejście do rozwiązania problemu mikrodrobin plastiku, w tym mikrogranulek. Koncentruje się ono na działaniach zapobiegawczych i ma na celu ograniczenie uwalniania mikrodrobin plastiku ze wszystkich głównych źródeł – zarówno z produktów, do których są one celowo dodawane (takich jak produkty do pielęgnacji ciała i farby), jak i będących wynikiem produkcji lub stosowania innych produktów (takich jak oksydegradowalne tworzywa sztuczne, opony, granulaty z tworzywa sztucznego i tekstylia).

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE PRZEGLĄDU ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE PRZEMIESZCZANIA ODPADÓW I MATERIAŁÓW, KTÓRE UTRACIŁY STATUS ODPADU

W kontekście planowanego przeglądu rozporządzenia (UE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, który ma zostać przeprowadzony do końca 2020 r., Komisja rozważy możliwość wprowadzenia dalszych środków w odniesieniu do przemieszczania materiałów, które utraciły status odpadu i w przypadku których kryteria zniesienia statusu odpadu nie zostały określone na poziomie Unii zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE ŚRODKÓW MAJĄCYCH NA CELU ZAPEWNIENIE PRZETWARZANIA ODPADÓW PRZED SKŁADOWANIEM

Zgodnie z art. 6 lit. a) dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów państwa członkowskie podejmują środki w celu zapewnienia, by na składowiskach były składowane jedynie odpady poddane obróbce, zapewniając jednocześnie, by takie środki nie naruszały realizacji celów zmienionej dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów („dyrektywa ramowa w sprawie odpadów”), w szczególności w odniesieniu do hierarchii postępowania z odpadami, selektywnego zbierania odpadów oraz celów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu określonych w tej dyrektywie.

Opierając się na wymianie poglądów podczas posiedzenia grupy ekspertów ds. dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, które odbyło się w dniu 30 czerwca 2017 r., oraz w świetle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-323/13, w nadchodzących miesiącach Komisja zintensyfikuje dialog z państwami członkowskimi na temat środków politycznych, jakie należy podjąć w tej dziedzinie.

⁹ COM(2018) 28 final.

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE
PROCEDURY PRZYJMOWANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH

Komisja podkreśla, że systematyczne powoływanie się na art. 5 ust. 4 akapit drugi lit. b) rozporządzenia 182/2011 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13) jest sprzeczne z literą i duchem tego rozporządzenia. Korzystanie z tego przepisu musi być związane z konkretną potrzebą odstąpienia od zasady, zgodnie z którą Komisja *może* przyjmować projekt aktu wykonawczego, w przypadku gdy nie została wydana opinia. Jako że jest to wyjątek od zasady ogólnej ustanowionej w art. 5 ust. 4, zastosowanie akapitu drugiego lit. b) nie może być postrzegane jako część „swobody decyzyjnej” prawodawcy, ale musi podlegać wykładni zawężającej, a zatem musi być uzasadnione.

OŚWIADCZENIE KOMISJI W SPRAWIE
DOSTĘPNOŚCI DANYCH I OBOWIĄZKÓW SPRAWOZDAWCZYCH

Aby monitorować postępy w realizacji nowych celów w zakresie odpadów komunalnych i odpadów opakowaniowych oraz biorąc pod uwagę odpowiednie klauzule przeglądowe, a w szczególności aby określić cele w odniesieniu do zapobiegania marnotrawieniu żywności i recyklingu olejów odpadowych, Komisja podkreśla znaczenie wspólnego porozumienia osiągniętego przez współprawodawców, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnią, aby przekazywanie danych na mocy dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów, dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz zmienionej dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów obejmowało także rok 2020.

OŚWIADCZENIA POLSKI

I. Częstotliwość składania sprawozdań przez państwa członkowskie.

Polska z rozczarowaniem przyjęła informację o zwiększeniu częstotliwości składania sprawozdań przez państwa członkowskie.

W projektach dyrektyw zwiększono częstotliwość składania sprawozdań przez państwa członkowskie – z dwuletnich za każdy rok na roczne, co nigdy nie było akceptowane w mandacie. Przedstawione rozwiązania stanowią znaczące obciążenie administracyjne państw członkowskich. Polska poparła mandat w maju 2017 r. pod warunkiem uwzględnienia postulatu Polski odnośnie do częstotliwości składowania sprawozdań.

II. Realność i wykonalność niektórych celów dot. recyklingu.

W zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych Polska zauważa, że ten cel określony na 55% w roku 2030 może być technicznie trudny do osiągnięcia, biorąc pod uwagę właściwości niektórych materiałów.

OŚWIADCZENIE GRECJI

Grecja popiera ogólny kompromis osiągnięty podczas negocjacji w sprawie pakietu dotyczącego odpadów, doceniając mozolne dążenia do osiągnięcia porozumienia, a także uznając znaczenie tego pakietu dla całej strategii dotyczącej gospodarki o obiegu zamkniętym.

Jednak w trakcie negocjacji włączono pewne istotne przepisy, które nie są spójne z punktu widzenia prawa lub których nie oparto na należytej ocenie skutków; mowa tu w szczególności o:

art. 9 ust. 1 tiret dziewiąte oraz art. 9 ust. 1a dotyczących interakcji między REACH a odpadami oraz o braku odniesienia do art. 10 ust. 2 i ust. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów w:

art. 11 ust. 1 dotyczącym selektywnej zbiórki,

art. 18 ust. 3 dotyczącym zmieszania odpadów niebezpiecznych,

art. 20 dotyczącym selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych wytwarzanych w gospodarstwach domowych,

art. 22 ust. 1 dotyczącym bioodpadów.

W naszej opinii wdrożenie powyższych przepisów może okazać się tak trudne w praktyce dla przedsiębiorstw, administracji publicznej i obywateli, że stanie się wręcz przeciwnie, jeżeli chodzi o ogólny cel propagowania gospodarki o obiegu zamkniętym w sposób zrównoważony.

Ponadto jesteśmy zdania, że pełną finansową odpowiedzialność powinny ponosić systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, i odnotowujemy, że wyznaczając cel polegający na tym, że do lat 2035/2040 składowanych będzie 10% odpadów komunalnych, nie bierze się wystarczająco pod uwagę różnic między państwami członkowskimi w odniesieniu do warunków socjalnych lub gęstości zaludnienia i innych cech populacji; prowadzi to nieuchronnie do zwiększenia spalania odpadów, co nie jest efektem dostatecznie optymalnym.

Zachęcamy poza tym Komisję, by w sposób systematyczny i spójny uwzględniała – w ramach środków wykonawczych objętych pakietem, a zwłaszcza zmienionej dyrektywy o składowaniu, a także w ramach art. 10 ust. 1–3 oraz wyżej wymienionych odnośnych przepisów – szczególną sytuację małych oddalonych wysp.

OŚWIADCZENIE FINLANDII

Finlandia popiera cele i założenia pakietu dotyczącego odpadów, a także ogólny kompromis w jego sprawie, który umożliwia wprowadzenie intensywniejszego recyklingu i lepszej gospodarki o obiegu zamkniętym.

Finlandia pragnie jednak ponownie zgłosić swoje obawy co do niespójności ogólnych celów w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych, w odniesieniu do celów dotyczących poszczególnych materiałów (art. 6 ust. 1. lit. f) oraz h) dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych).

Mówiąc dokładniej, Finlandia uważa, że obniżenie celów dotyczących poszczególnych materiałów nie zostało wystarczająco oddane w ogólnych celach w zakresie recyklingu. Przykładowo: w porównaniu z wnioskiem Komisji cel w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna został zmniejszony o 35 punktów procentowych (z 60% do 25%) w 2025 r. i o 45 punktów procentowych (z 75% do 30%) w 2030 r. Mimo to ogólny cel na 2025 r. pozostał ten sam (65%) co we wniosku Komisji, a cel na 2030 r. zmniejszono tylko o 5 punktów procentowych (z 75% do 70%).

Finlandia uważa także, że ogólne cele w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych niedostatecznie uwzględniają fakt, że zdolność państw członkowskich do realizacji tych celów w dużej mierze zależy od tego, jaki odsetek niektórych materiałów opakowaniowych jest w użyciu. W tym kontekście ostateczne porozumienie jest szczególnie niekorzystne dla tych państw członkowskich, w których powszechne jest stosowanie opakowań z drewna i w których udział odpadów opakowaniowych z drewna w całkowitej ilości odpadów opakowaniowych jest wysoki.

W tych państwach członkowskich osiągnięcie w praktyce ogólnych celów w zakresie recyklingu jest możliwe tylko wówczas, gdy poziom recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna można podnieść do poziomu wyraźnie przekraczającego cele dotyczące poszczególnych materiałów. Nawet niezwykle skuteczny recykling innych materiałów opakowaniowych (czyli dużo wyższy niż cele dotyczące recyklingu poszczególnych materiałów) nie może zrekompensować dominującego wpływu niższego poziomu recyklingu przewidzianego dla opakowań z drewna. Jest to wbrew założeniom, gdyż cele w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych z drewna zostały umyślnie wyznaczone na niższym poziomie z uwagi na ograniczony potencjał recyklingowy.

W związku z tym Finlandia – ponownie podkreślając swoje zaangażowanie i wsparcie na rzecz celów i założeń pakietu dotyczącego odpadów – wyraża żal, że wyznaczając wiążące ogólne cele w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych, potraktowano państwa członkowskie nierówno, jeśli chodzi o udział niektórych używanych materiałów opakowaniowych w całkowitej ilości wszystkich materiałów opakowaniowych.

Selektywne zbieranie

1. Aby wypełnić nakaz odzysku zgodnie z art. 10 ust.1 obowiązującej dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, w art. 10 ust. 2 przewidziano selektywne zbieranie odpadów, „jeżeli jest to wykonalne z punktu widzenia technicznego, ekonomicznego i środowiskowego”. Jednak uzgodniona w ramach rozmów trójstronnych zmiana art. 10 ust. 2 znosi to zastrzeżenie, zastępując je specjalną klauzulą derogacyjną, jaką stanowi art. 10 ust. 3 (nowy); w myśl tej klauzuli państwa członkowskie mogą pod szczególnymi warunkami zezwalać na wyjątki od obowiązku selektywnego zbierania. Zmiana art. 10 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów ma bezpośredni wpływ zarówno na obowiązki wytwórców i posiadaczy odpadów, jak i na zobowiązanie państw członkowskich do selektywnego zbierania określonych odpadów, względnie do wypełnienia celów w zakresie recyklingu (art. 11 dyrektywy ramowej) oraz selektywnego zbierania bioodpadów (art. 22 dyrektywy ramowej).

Niemcy popierają cel dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, jakim jest zrównowazona gospodarka o obiegu zamkniętym na poziomie zarówno UE, jak i krajowym. Za gospodarkę o obiegu zamkniętym odpowiedzialne są wszystkie podmioty, stąd też wymaga ona podstawy prawnej gwarantującej pewność prawa. Niemcy zwracają uwagę, że niezależnie od klauzuli derogacyjnej, jaką stanowi art. 10 ust. 3 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, zarówno zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i z niemieckim prawem konstytucyjnym, na wytwórców i posiadaczy odpadów można nakładać wiążące obowiązki, w szczególności takie jak obowiązki selektywnego zbierania, tylko wówczas, jeżeli są one proporcjonalne, t.j. odpowiednie, wymagane i właściwe z punktu widzenia celu, jakim jest skuteczniejszy recykling.

2. To samo dotyczy nowego zakazu spalania selektywnie zbieranych odpadów zgodnie z art. 10 ust. 3a (nowy) dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, jak również zakazu ich składowania zgodnie z art. 5 ust. 3 lit f) (nowa) dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Zakazy te można nakładać na wytwórcę i posiadacza odpadów tylko wtedy, gdy są one proporcjonalne. Ponadto zgodnie z art. 13 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wymagane jest zagwarantowanie, aby gospodarowanie tymi odpadami odbywało się bez zagrożenia dla ludzi i środowiska.

W kwestii obowiązku przekazywania informacji do Europejskiej Agencji Chemikaliów (art. 9 ust. 2 tiret dziewiąte oraz ust. 1a dyrektywy ramowej w sprawie odpadów)

Wiele szczegółowych pytań budzi przepis – wprowadzony w końcowej fazie rozmów trójstronnych do art. 9 ust. 1 tiret dziewiąte oraz ust. 1a – dotyczący ewidencjonowania w bazie danych Europejskiej Agencji Chemikaliów ECHA wyrobów zawierających szczególnie niepokojące substancje w rozumieniu rozporządzenia REACH; pytania te muszą zostać wyjaśnione, tak by państwa członkowskie mogły opracować uregulowania odpowiednie do celów przepisu. Należy zwłaszcza wyjaśnić, jak można będzie identyfikować dane wyroby w sposób, który umożliwi takie wprowadzanie informacji do centralnej bazy danych, aby można je było sensownie wyszukiwać. W dalszym rzędzie należy w szczególności wypracować wspólne uregulowania w kwestii spodziewanych licznych zgłoszeń wielokrotnych tego samego wyrobu w związku z tym, że przewidziano rozszerzenie obowiązków na wszystkich dostawców w łańcuchu dostaw.

Niemcy żałują, że to uregulowanie, które istotnie obciąży wszystkich uczestników, zostało wprowadzone do projektu bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego i oceny skutków stosownie do złożoności przedmiotowej kwestii, i mogą się z nim zgodzić jedynie w kontekście osiągniętego w ramach rozmów trójstronnych ogólnego kompromisu. Niemcy zwracają się do Komisji, aby – przy udziale ECHA jako placówki mającej prowadzić bazę danych – opracowała merytoryczne doprecyzowania konieczne do właściwego wdrożenia dyrektywy przez ECHA i państwa członkowskie, ograniczając do minimum obciążenia związane z tym uregulowaniem. Jeżeli zdaniem Komisji będzie to wymagać uzupełnień unijnego prawa, Niemcy zwracają się do Komisji, aby przedłożyła odpowiednie projekty regulacji.
