KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.6.2023 r.
COM(2023) 304 final

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

wskazujące państwa członkowskie, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie będą w stanie osiągnąć celu na 2025 r. dotyczącego przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu odpadów komunalnych, celu na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych oraz celu na 2035 r. dotyczącego ograniczenia składowania odpadów komunalnych

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} - {SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} - {SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} - {SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} - {SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} - {SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. WPROWADZENIE

Przekształcanie odpadów w zasoby jest podstawowym elementem gospodarki o obiegu zamkniętym. Właściwe wdrożenie prawodawstwa UE w zakresie odpadów obejmuje stosowanie hierarchii postępowania z odpadami, w ramach której priorytetowo traktuje się przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu, a składowanie uznaje się za najmniej pożądaną metodę przetwarzania odpadów. Cele UE w zakresie przetwarzania odpadów komunalnych i opakowaniowych zostały ustanowione, aby przeprowadzić wspólne działania we wszystkich państwach członkowskich w celu wsparcia ruchu w górę po szczeblach hierarchii odpadów.

Poprawa wyników w dziedzinie gospodarowania odpadami przyspieszy przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym i przyczyni się do realizacji celów planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy[1], aby podwoić unijny wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów, znacznie ograniczyć całkowitą ilość wytwarzanych odpadów i zmniejszyć o połowę całkowitą ilość resztkowych odpadów komunalnych do 2030 r. Ponadto należyte gospodarowanie odpadami ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zapobiegania negatywnemu wpływowi wytwarzania odpadów na środowisko i zdrowie oraz osiągnięcia celów planu działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń[2] w odniesieniu do odpadów i odpadów morskich.

Zwiększenie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu oraz ograniczenie składowania odpadów mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia neutralności klimatycznej, zwiększenia bezpieczeństwa dostaw surowców, oszczędności energii oraz zmniejszenia zależności UE od przywozu z państw trzecich, przy jednoczesnym tworzeniu lokalnych miejsc pracy i pobudzaniu innowacji w dziedzinie nowych technologii w zakresie zrównoważonych produktów i zrównoważonej gospodarki materiałami.

Aby lepiej oddać ambicje UE dotyczące przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w 2018 r. przyjęto szereg zmian do unijnych dyrektyw w sprawie odpadów obejmujących ambitne cele w zakresie przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i do składowania odpadów komunalnych oraz recyklingu odpadów opakowaniowych. Chociaż odpady komunalne stanowią około 10 % wszystkich odpadów wytwarzanych w UE[3], to jednak tworzą strumień należący do najtrudniejszych do zagospodarowania ze względu na jego różnorodny skład, dużą liczbę wytwórców odpadów oraz rozproszenie odpowiedzialności z tytułu gospodarowania odpadami. Na dużą część odpadów komunalnych składają się odpady opakowaniowe, które charakteryzują się znaczącym potencjałem pod względem obiegu zamkniętego.

Aby zapewnić lepsze, bardziej terminowe i jednolite wdrożenie tych ambitnych celów oraz przewidzieć wszelkie niedociągnięcia we wdrażaniu, w przepisach UE przyjętych w 2018 r. ustanowiono system wczesnego ostrzegania oparty na sprawozdaniach, umożliwiający wykrycie uchybień i podjęcie działań przed upływem terminów osiągnięcia celów. Zgodnie z tymi przepisami zadaniem Komisji jest sporządzanie, we współpracy z Europejską Agencją Środowiska, sprawozdań z postępów państw członkowskich w osiąganiu tych celów.

[1] COM(2020) 98 final.
[2] COM(2021) 400 final.
[3] Eurostat.

W niniejszym sprawozdaniu o charakterze ogólnym oceniono prawdopodobieństwo osiągnięcia przez państwa członkowskie celów na 2025 r. określonych w art. 11 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów)[4] i art. 6 ust. 1 lit. f) dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dyrektywa w sprawie opakowań[5]). Cele te wymagają od państw członkowskich wprowadzenia środków, aby osiągnąć co najmniej:

- 55 % w przypadku przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych;
- 65 % w przypadku recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych oraz
- cele w zakresie recyklingu określonych materiałów z odpadów opakowaniowych wyznaczone na 75 % w przypadku papieru i tektury, 70 % w przypadku szkła, 50 % w przypadku aluminium, 50 % w przypadku tworzyw sztucznych i 25 % w przypadku drewna.

Sprawozdanie zawiera również wstępną ocenę prawdopodobieństwa osiągnięcia przez państwa członkowskie celu określonego w art. 5 ust. 5 dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (dyrektywa w sprawie składowania odpadów), aby ograniczyć składowanie odpadów komunalnych[6] do mniej niż 10 % do 2035 r. Podsumowano w nim główne ustalenia, najważniejsze zalecenia dla państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia określonych celów w zakresie odpadów, oraz przykłady najlepszych praktyk w dziedzinie gospodarowania odpadami, które mają przyczynić się do poprawy wyników w zakresie recyklingu odpadów. Sprawozdanie uzupełniają dokumenty robocze służb Komisji zawierające informacje i zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia wyznaczonych na 2025 r. celów w zakresie przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych i wszystkich odpadów opakowaniowych, które obejmują:

- oszacowanie stopnia osiągnięcia celów przez każde państwo członkowskie;
- wykaz państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia tych celów w wyznaczonych terminach, wraz z właściwymi zaleceniami dla tych państw członkowskich oraz
- przykłady najlepszych praktyk stosowanych w całej UE, które mogłyby być wskazówką w dążeniu do osiągnięcia tych celów.

Podstawą prac prowadzonych do celów niniejszego sprawozdania w ramach systemu wczesnego ostrzegania jest stałe wsparcie i współpraca między Komisją a państwami członkowskimi na rzecz poprawy wdrażania prawodawstwa UE dotyczącego odpadów. W następstwie działań służących propagowaniu przestrzegania przepisów, które rozpoczęto w 2013 r.[7], w 2018 r. Komisja Europejska opublikowała zestaw sprawozdań z postępów i wyzwań związanych z wdrożeniem w odniesieniu do kilku strumieni odpadów[8], które to sprawozdania obejmowały możliwe działania wspierające starania państw członkowskich na rzecz poprawy ich wyników w zakresie gospodarowania odpadami[9]. Ponadto od 2017 r.

[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=celex%3A31994L0062
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031
[7] Wdrożenie dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (europa.eu)
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en

Komisja Europejska regularnie publikuje przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska, który jest narzędziem opracowanym z myślą o poprawie wdrażania przez państwa członkowskie unijnych przepisów i strategii politycznych w dziedzinie ochrony środowiska. Ostatni przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska wydano w 2022 r.[10]

2. METODYKA

Niniejsze sprawozdanie jest wynikiem szeroko zakrojonych konsultacji i współpracy między Komisją Europejską, Europejską Agencją Środowiska, Eurostatem i państwami członkowskimi. Do przygotowania oceny wykorzystano metodykę opracowaną przez Europejską Agencję Środowiska, w której za punkt wyjścia przyjęto dane dotyczące gospodarowania odpadami przekazane Eurostatowi przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami w zakresie sprawozdawczości określonymi w dyrektywach w sprawie odpadów oraz uwzględniono istniejące i planowane strategie polityczne na szczeblu krajowym oraz inne istotne informacje. W ramach powyższej oceny rozważono również przyjęcie zmienionych krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów zgodnie z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów.

Ocena ta pozwoliła Europejskiej Agencji Środowiska[11] zidentyfikować państwa członkowskie, które prawdopodobnie nie osiągną wyznaczonych celów. Wyniki oceny zostały następnie omówione przez Komisję Europejską i zainteresowane państwo członkowskie; umożliwiło to zebranie dodatkowych informacji i sfinalizowanie sprawozdania. W celu poinformowania o inicjatywie i zebrania opinii zainteresowanych stron wykorzystano zaproszenie do zgłaszania uwag[12].

Niniejsze sprawozdanie opiera się na najnowszych dostępnych na etapie jego sporządzania danych Eurostatu. W przypadku odpadów komunalnych wykorzystano dane za rok referencyjny 2020 r., natomiast w przypadku odpadów opakowaniowych – dane za 2019 r. Jeżeli chodzi o opakowania, dostępne są obecnie bardziej aktualne dane za 2020 r., a wstępna ocena ich adekwatności z punktu widzenia wniosków zawartych w sprawozdaniu znajduje się w sekcji 5.

3. USTALENIA OGÓLNE

W ramach analizy wyników państw członkowskich określono ogólne tendencje w gospodarowaniu odpadami i przedstawiono prawdopodobieństwo osiągnięcia celów w zakresie przygotowania odpadów do ponownego użycia i recyklingu do 2025 r.

Większość państw członkowskich przeprowadziła niedawno lub jest w trakcie wdrażania reform dotyczących odpadów, które doprowadzą do zwiększenia współczynników recyklingu w okresie do 2025 r. i w kolejnych latach. Wdrożenie pakietu dotyczącego odpadów z 2018 r. oraz zaleceń wydanych w sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania z 2018 r. przyczyniło się do znaczących postępów. W niektórych przypadkach opóźnienia w stosowaniu pakietu i zaleceń wpływają jednak na krajowe wyniki w zakresie recyklingu.

[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports
[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Early-Warning-Report-on-Waste_pl

Wciąż występują znaczne różnice w wynikach w zakresie gospodarowania odpadami w poszczególnych państwach członkowskich. W przypadku niektórych państw jest jeszcze daleko do osiągnięcia celów i konieczne będą większe starania, aby wdrożyć reformy w terenie (np. w odniesieniu do przetwarzania bioodpadów, selektywnego zbierania, jakości danych itp.). Istnieją również dowody na to, że na wyniki miały wpływ czynniki zewnętrzne, na przykład podczas pandemii COVID-19 selektywne zbieranie w niektórych państwach członkowskich ograniczono lub wstrzymano. Pojawiły się również oznaki, że na działalność związaną z recyklingiem negatywny wpływ ma niedawny gwałtowny wzrost cen energii.

Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z oceną przeprowadzoną przez Europejską Agencję Środowiska[13], **w przypadku większości państw członkowskich występuje ryzyko, że nie osiągną one wyznaczonych na 2025 r. celów w zakresie recyklingu odpadów komunalnych oraz przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia**.

W szczególności w odniesieniu do celu, jakim jest osiągnięcie do 2025 r. 55 % przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych i 65 % recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych:

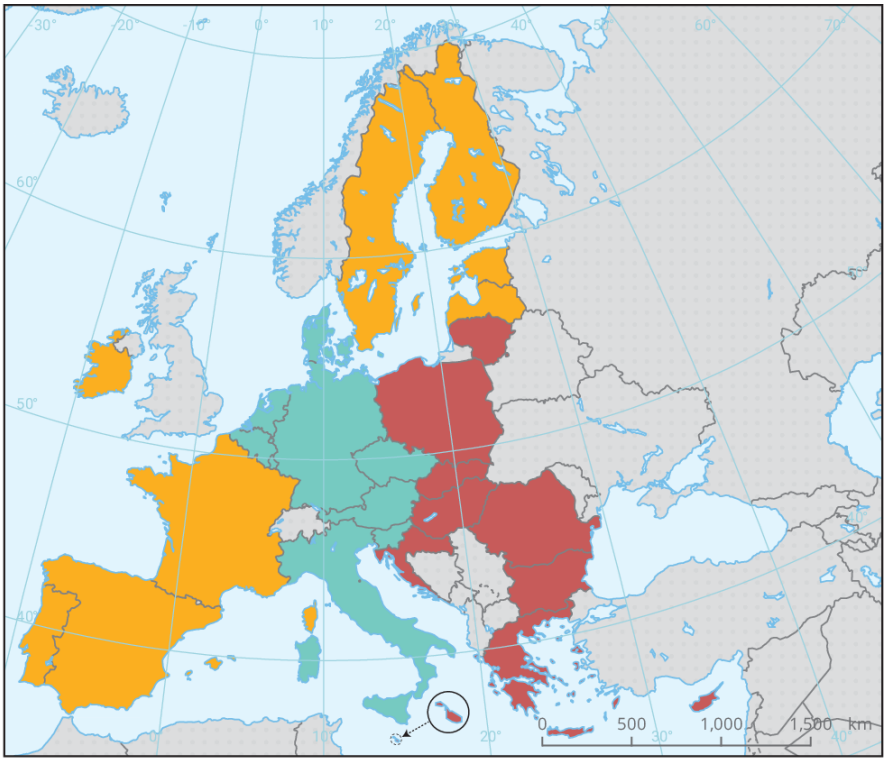
— **Dziewięć państw członkowskich jest na dobrej drodze do osiągnięcia obu celów** – Austria, Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Niderlandy i Słowenia.
— **W odniesieniu do ośmiu państw członkowskich ryzyko to występuje jedynie w związku z celem dotyczącym odpadów komunalnych**, natomiast nie występuje w przypadku celu dotyczącego wszystkich odpadów opakowaniowych – są to Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Łotwa, Portugalia, Hiszpania i Szwecja.
— **Istnieje ryzyko, że 10 państw członkowskich nie osiągnie celów na 2025 r. zarówno w zakresie odpadów komunalnych, jak iwszystkich odpadów opakowaniowych** – są to Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Węgry, Litwa, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja.

Niniejszemu sprawozdaniu w ramach systemu wczesnego ostrzegania towarzyszą dokumenty robocze służb Komisji dotyczące państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie osiągną co najmniej jednego z tych dwóch głównych celów (celu 55 % dotyczącego przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych oraz celu 65 % dotyczącego recyklingu wszystkich odpadów opakowaniowych – wyznaczonych na 2025 r.); odnosi się to do drugiej i trzeciej grupy państw członkowskich wymienionych powyżej[14]. Wszystkie państwa członkowskie, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu dotyczącego wszystkich odpadów opakowaniowych, są również narażone na ryzyko nieosiągnięcia celu dotyczącego odpadów komunalnych.

Należy zauważyć, że osiągnięcie wysokich wyników w zakresie ponownego użycia, przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów wymaga ciągłych działań zarówno w państwach członkowskich, w których stwierdzono ryzyko nieosiągnięcia celów do 2025 r., jak i w tych państwach, w przypadku których ocena wykazała prawdopodobieństwo ich osiągnięcia, chociaż państwa te nadal mają pewną drogę do przebycia. Ponieważ, aby zapewnić właściwe gospodarowanie odpadami zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami, często trzeba sprostać nowym wyzwaniom, również te państwa, które osiągnęły wskaźniki przygotowania do ponownego użycia i recyklingu przekraczające

[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[14] W ocenie ryzyka nieosiągnięcia celów uwzględniono dane i informacje dostępne do kwietnia 2022 r.

cele na 2025 r. w 2019 i 2020 r., muszą realizować politykę zmierzającą do utrzymania i dalszej poprawy poziomów wydajności, w tym w kontekście stosowania nowych zasad obliczania w odniesieniu do recyklingu. Należy prowadzić dalsze działania, aby osiągnąć cele dotyczące recyklingu określonych materiałów w przypadku opakowań, w szczególności opakowań z tworzyw sztucznych.



Dane referencyjne: ©ESRI

Państwa członkowskie, w przypadku których nie występuje ryzyko w odniesieniu do żadnego z dwóch celów.

Państwa członkowskie, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celu dotyczącego przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, ale nie celu dotyczącego wszystkich odpadów opakowaniowych.

Państwa członkowskie, w przypadku których występuje ryzyko nieosiągnięcia obu celów.

Poza zakresem.

Wykres 1: Perspektywy osiągnięcia przez państwa członkowskie UE celu dotyczącego ponownego użycia odpadów komunalnych i recyklingu odpadów komunalnych oraz celu dotyczącego odpadów opakowaniowych (*źródło: Europejska Agencja Środowiska*[15])

4. ODPADY KOMUNALNE

W 2020 r. średnia ilość odpadów komunalnych wytworzonych przez Europejczyków wyniosła 521 kg na osobę, z czego 49 % przygotowano do ponownego użycia lub poddano

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

recyklingowi, a około 23 % – składowaniu[16]. W ostatnich latach można było zaobserwować stopniowy, powolny wzrost ilości wytwarzanych odpadów.

Zobowiązania prawne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi określono w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów. Przed osiągnięciem celu 55 % dotyczącego przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych[17], który ma zostać osiągnięty do 2025 r., państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia celu 50 % do 2020 r.[18] Dyrektywa przewiduje również bardziej ambitne cele do osiągnięcia w dłuższej perspektywie czasowej: 60 % do 2030 r. i 65 % do 2035 r.[19], a także inne wymogi, takie jak wdrożenie selektywnej zbiórki odpadów i przyjęcie krajowych planów gospodarki odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów.

Na podstawie oceny przeprowadzonej przez Europejską Agencję Środowiska oraz szczegółowego przeglądu wyników państw członkowskich w zakresie recyklingu oraz przyjętej przez nie polityki dotyczącej odpadów[20] ustalono, że **ryzyko nieosiągnięcia celu dotyczącego ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na poziomie 55 % do 2025 r. istnieje w przypadku 18 państw członkowskich**: **Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Węgier, Irlandii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Hiszpanii i Szwecji.**

Biorąc pod uwagę dystans państw członkowskich do osiągnięcia celu na 2025 r. oraz stojące przed nimi szczególne wyzwania i sytuację, w jakiej się znajdują, określono kluczowe **zalecenia** dla poszczególnych krajów mające na celu poprawę wskaźników przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Dokonano tego w ramach procesu, który ściśle angażował organy krajowe. Jeżeli proponowane środki zostaną szybko wdrożone przez władze krajowe i lokalne we współpracy z sektorem gospodarowania odpadami, mogłyby znacznie przyspieszyć poprawę wydajności recyklingu. W dokumentach roboczych służb Komisji towarzyszących niniejszemu sprawozdania przedstawiono te możliwe działania w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, w przypadku którego stwierdzono ryzyko. Najważniejsze wspólne priorytety i związane z nimi wyzwania przedstawiono w ramce poniżej.

Można rozsądnie założyć, że ta ocena wskazuje również wyraźnie na ryzyko, że państwa członkowskie nie osiągną do 2030 r. celu w zakresie przygotowanie do ponownego użycia i recyklingu na poziomie 60 %, jeżeli nie zostaną podjęte żadne dodatkowe działania, w tym szybsze wdrożenie przyjętych polityk i reform.

[16] Eurostat.
[17] Art. 11 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2008/98/WE.
[18] Państwa członkowskie mogą wybrać spośród czterech metod obliczania celu na 2020 r., umożliwiających stosowanie go w odniesieniu do niektórych strumieni lub wszystkich odpadów komunalnych; cele na lata 2025, 2030 i 2035 mają zastosowanie do wszystkich odpadów komunalnych.
[19] Art. 11 ust. 2 lit. c)–e) dyrektywy 2008/98/WE.
[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Ramka 1: Odpady komunalne

- Większość państw członkowskich przeprowadziła **reformy dotyczące odpadów,** lub jest w trakcie wdrażania takich reform mających doprowadzić do **podejścia opartego w większym stopniu na obiegu zamkniętym** oraz do zwiększenia współczynników przygotowania do ponownego użycia i recyklingu do 2025 r. i w kolejnych latach. W niektórych przypadkach opóźnienia w stosowaniu reform wpływają jednak niekorzystnie na ich krajowe wyniki. Wyzwania związane z **pandemią COVID-19 i kryzysem energetycznym** mogą wymagać podjęcia konkretnych działań, aby uniknąć opóźnień we wdrażaniu krajowych reform dotyczących odpadów.
- **Bioodpady** są najważniejszym ze strumieni odpadów wymagających podjęcia działań, ponieważ stanowią średnio 34 % odpadów komunalnych. Należy skupić się na wprowadzeniu lub **rozszerzeniu zdolności efektywnego selektywnego zbierania i przetwarzania bioodpadów**. Należyte gospodarowanie bioodpadami mogłoby umożliwić wykorzystanie bioodpadów jako nawozu i polepszacza gleby oraz do produkcji biogazu[21]. Może to wnieść znaczący wkład w realizację **celów klimatycznych** i pomóc w **osiągnięciu celów UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa w odniesieniu do surowców krytycznych** dzięki zastąpieniu wydobywanych nawozów mineralnych przy jednoczesnej poprawie stanu gleby.
- Wysokie wskaźniki wydzielenia i jakość selektywnego zbierania są zasadniczymi warunkami wstępnymi przygotowania do ponownego użycia i recyklingu; ich skuteczniejsze spełnienie możliwe jest za pośrednictwem **celów w zakresie obowiązkowej selektywnej zbiórki odpadów na szczeblu gminnym**. Ich stosowanie powinno opierać się na zachętach i rozliczalności (na przykład można by wprowadzić system finansowych nagród i kar uzależnionych od wyników osiągniętych w ramach realizacji tych celów).
- Niezbędne są środki **zachęcające gospodarstwa domowe** do sortowania odpadów, w tym częstsze selektywne zbieranie w porównaniu ze zbiórką odpadów zmieszanych.
- Państwa członkowskie nie wykorzystują pełnego **zakresu środków ekonomicznych** do ograniczenia składowania i spalania (takich jak podatki od składowania i spalania) oraz usprawnienia przetwarzania odpadów związanego z wyższymi stopniami hierarchii postępowania z odpadami, takimi jak przygotowanie do ponownego użycia i recykling (np. system opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów oraz systemy kaucji zwrotnej).
- Państwa członkowskie muszą zlikwidować lukę inwestycyjną, w tym dzięki skutecznemu wykorzystaniu funduszy UE na rozwój **infrastruktury gospodarowania odpadami, która wspiera wyniki w zakresie poprawy zapobiegania powstawaniu odpadów, ich ponownego użycia i recyklingu.**
- Państwa członkowskie powinny wprowadzić środki w zakresie **zapobiegania powstawaniu odpadów nienadających się do recyklingu**. Niektóre państwa

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe

członkowskie nie dokonały jeszcze przeglądu swoich krajowych **programów zapobiegania powstawaniu odpadów**. Oczekuje się, że przegląd zostanie ukończony do 2023 r.

- Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zwiększenia udziału społeczeństwa w gospodarowaniu odpadami mają **działania podnoszące świadomość**. Można je dostosować do różnych grup docelowych (takich jak gospodarstwa domowe, uczniowie lub turyści).

5. ODPADY OPAKOWANIOWE

W 2020 r. całkowita ilość odpadów opakowaniowych wytworzonych w UE wyniosła około 79,6 mln ton[22]. W latach 2005–2016 średni współczynnik recyklingu opakowań ogółem w UE stale rósł (67,6 % w 2016 r.), natomiast w latach 2016–2020 odnotowano jego nieznaczny spadek (64 % w 2020 r.)[23]. Ponadto w latach 2013–2020 ilość wytworzonych odpadów opakowaniowych wzrosła o 15 % w całej UE, co świadczy o konieczności podejmowania wzmożonych działań w obszarze zapobiegania powstawaniu odpadów.

Zobowiązania prawne w zakresie gospodarowania odpadami opakowaniowymi określono w dyrektywie w sprawie opakowań. Obejmują one cel dotyczący recyklingu odpadów do 2025 r. wynoszący 65 % w odniesieniu do wszystkich odpadów opakowaniowych oraz cele dotyczące określonych materiałów – papieru i tektury, szkła, aluminium, tworzyw sztucznych i drewna. Państwa członkowskie mogą osiągnąć do 5 % celów poprzez odjęcie udziału opakowań handlowych wielokrotnego użytku wprowadzonych do obrotu po raz pierwszy i ponownie wykorzystanych w ramach systemu ponownego użycia opakowań, a w odniesieniu do opakowań drewnianych – pełnego uwzględnienia naprawy na potrzeby ponownego użycia. Dyrektywa przewiduje również bardziej ambitne cele w zakresie recyklingu do zrealizowania w dłuższej perspektywie czasowej: osiągnięcie do 2030 r. 70 % w odniesieniu do wszystkich opakowań, a także cele dotyczące określonych materiałów – papieru i tektury, szkła, aluminium, tworzyw sztucznych i drewna[24].

Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z oceną przeprowadzoną przez Europejską Agencję Środowiska[25] **ryzyko nieosiągnięcia celu dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych na poziomie 65 % do 2025 r. istnieje w przypadku 10 państw członkowskich**: **Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Grecji, Węgier, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji.**

Ponadto uważa się, że w przypadku kilku państwach członkowskich występuje ryzyko nieosiągnięcia co najmniej jednego z celów dotyczących konkretnych materiałów, przy czym **tworzywa sztuczne** są materiałem najbardziej krytycznym:

Tworzywa sztuczne	**Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Hiszpania**

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Art. 6 ust. 1 lit. h) oraz i) dyrektywy 94/62/WE.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Szkło	**Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Węgry, Litwa, Malta, Polska, Portugalia i Rumunia**
Aluminium	**Chorwacja, Cypr, Czechy, Grecja, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Hiszpania**
Metal żelazny	**Chorwacja, Dania, Malta, Portugalia i Rumunia**
Papier i tektura	**Chorwacja, Malta, Słowacja i Hiszpania**
Drewno	**Chorwacja i Malta**

W ramach oceny stwierdzono pewne niespójności w danych dotyczących opakowań przekazywanych przez niektóre państwa członkowskie, z których to niespójności wynika, że dane dotyczące ilości opakowań wprowadzanych do obrotu mogą być zaniżone. Ponadto od 2020 r. wymaga się od państw członkowskich stosowania nowych zasad obliczania wyników w zakresie recyklingu, ponieważ oczekuje się, że współczynniki recyklingu zgłaszane w rocznych sprawozdaniach są niższe o kilka punktów procentowych ze względu na uwzględnienie informacji o wytwarzaniu i recyklingu odpadów opakowaniowych[26]. Jednocześnie w przypadku gdy państwa członkowskie wprowadzają środki w celu zapewnienia rozwoju systemów ponownego użycia, będą musiały osiągnąć niższe cele w zakresie recyklingu.

Wstępny przegląd zebranych przez Eurostat danych dotyczących odpadów opakowaniowych za rok referencyjny 2020 wykazał, że aktualna pozostaje ocena państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko nieosiągnięcia celów. Można zaobserwować ogólnie nieznaczny spadek współczynników recyklingu (jednakże państwa członkowskie wykazywały bardzo różne wzorce, przy czym wyniki niektórych państw poprawiły się, natomiast wyniki innych państw uległy pogorszeniu). Ponadto na obecnym etapie nie jest jeszcze możliwe wyraźne przyporządkowanie zmian do konkretnych powodów ze względu na szereg czynników, w szczególności zastosowanie nowej metody obliczania wyników w zakresie recyklingu i skutki pandemii COVID-19.

W dokumentach roboczych służb Komisji towarzyszących niniejszemu sprawozdaniu przedstawiono możliwe działania, które można podjąć, aby znacznie zmniejszyć ryzyko nieosiągnięcia celów dotyczących odpadów opakowaniowych. Niektóre istotne wspólne priorytety określone w ramce 1 powyżej mają również znaczenie w przypadku opakowań. Szczególne wyzwania i priorytety w odniesieniu do opakowań przedstawiono w ramce 2 poniżej.

[26] W dyrektywach (UE) 2018/850 i 2018/851 wprowadzono nowe zasady obliczania, zgodnie z którymi recykling musi być mierzony w punkcie, w którym odpady opakowaniowe zostają objęte operacją recyklingu. Poprzednie zasady, mające odzwierciedlenie w statystykach do 2019 r., a w przypadku niektórych państw członkowskich w statystykach za 2020 r., umożliwiają zgłaszanie wszystkich selektywnie zbieranych odpadów jako poddanych recyklingowi.

Ramka 2: Odpady opakowaniowe

- Z punktu widzenia poprawy wyników w zakresie recyklingu zasadnicze znaczenie ma nadal **ciągła poprawa selektywnego zbierania**. Ulepszenia w zakresie selektywnego zbierania można najskuteczniej osiągnąć w drodze połączenia wysokiego odsetka ludności objętej wygodnymi systemami selektywnego zbierania, stosowania systemów kaucji zwrotnej, wprowadzenia pojemników do selektywnej zbiórki na obszarach publicznych i handlowych oraz podnoszenia świadomości.
- Większość państw członkowskich ma trudności z osiągnięciem celu dotyczącego **opakowań z tworzyw sztucznych**. Można temu zaradzić poprzez poprawę systemów selektywnego zbierania tworzyw sztucznych oraz zwiększenie możliwości sortowania i przetwarzania tworzyw sztucznych.
- Wzmożenie **działań na rzecz ustanowienia systemów ponownego użycia opakowań** przyniesie korzyści dla środowiska i pomoże państwom członkowskim w osiągnięciu celów UE w zakresie recyklingu opakowań.
- W danych przekazywanych przez państwa członkowskie osiągające słabe wyniki w zakresie recyklingu **często występują niespójności**. Oznacza to, że ilość opakowań wprowadzanych na rynek może być zaniżona, w związku z czym dane statystyczne są niedokładne i że producenci mogą nie ponosić pełnej rozszerzonej odpowiedzialności z tytułu finansowania zbierania, sortowania i recyklingu odpadów.
- Zgłoszone dane mogą w sposób niewłaściwy odzwierciedlać wpływ poprawy praktyk i infrastruktury gospodarowania odpadami, gdyż **wykorzystano nowe zasady** obliczania mające zastosowanie od 2020 r. Choć nie można jeszcze w pełni ocenić wpływu nowych zasad obliczania, dane przekazane przez niektóre państwa członkowskie za 2020 r. wskazują jednak na spadek o kilka punktów procentowych.

6. SKŁADOWANIE

Składowanie to najmniej pożądana metoda przetwarzania odpadów. W dyrektywie w sprawie składowania odpadów[27] nałożono na państwa członkowskie obowiązek zmniejszenia ilości składowanych odpadów komunalnych do maksymalnego poziomu 10 % do 2035 r. oraz wprowadzono zakaz składowania selektywnie gromadzonych odpadów, w tym odpadów ulegających biodegradacji.

Choć ilość składowanych odpadów komunalnych stale spadała w całej UE do 2016 r. (spadek o 18 % w latach 2013–2016[28]), tendencja w latach 2017–2020 nie była liniowa, a w 2020 r. składowano około 53,5 mln ton odpadów komunalnych. Ponadto w 2020 r. średni wskaźnik składowania odpadów komunalnych w UE nadal wynosił 23 %. W Unii utrzymują się jednak znaczne różnice: w 2020 r. **osiem państw członkowskich w dalszym ciągu składowało**

[27] Art. 5 ust. 5 dyrektywy 2018/850.
[28] Eurostat.

ponad 50 % odpadów komunalnych, natomiast trzy państwa członkowskie zgłosiły wartości wskaźnika **powyżej 70 %**.

13 państw członkowskich jest nadal dalekie od osiągnięcia do 2035 r. maksymalnego poziomu 10 % składowania odpadów komunalnych:[29]: **Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Grecja, Węgry, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Hiszpania**.

Dystans do osiągnięcia celu zasługuje na dalszą uwagę i wymaga wdrożenia środków naprawczych, nawet jeśli ustalenie z większą pewnością ryzyka nieosiągnięcia celów wymaga więcej czasu.

W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji[30] również stwierdzono, że 15 państw członkowskich nie wywiązywało się w pełni z ustanowionego w dyrektywie[31] obowiązku poddawania odpadów obróbce przed ich składowaniem.

Pomimo znacznej poprawy od czasu przyjęcia dyrektywy w sprawie składowania odpadów i zamknięć składowisk niespełniających wymogów w całej UE, problemem pozostaje liczba składowisk **niespełniających wymogów** dyrektywy ramowej w sprawie odpadów i dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Pod koniec 2021 r. **wciąż działało 1 995 nielegalnych lub niespełniających norm składowisk odpadów**, które wymagały rekultywacji lub dostosowania do norm UE[32].

7. NAJLEPSZE PRAKTYKI

Państwa członkowskie stoją przed wspólnymi wyzwaniami w zakresie gospodarowania odpadami i znaleziono już i wdrożono wiele rozwiązań. Wymianę takich rozwiązań uznaje się za priorytet. Celem niniejszego sprawozdania jest określenie kilku najlepszych praktyk w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi i odpadami opakowaniowymi z każdego państwa członkowskiego oraz przedstawienie przeglądu udanych inicjatyw i środków, które można powielić w innych państwach i które mogłyby pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu wyznaczonych celów.

Zebrane najlepsze praktyki dotyczą szerokiego zakresu zagadnień związanych z gospodarowaniem odpadami, takich jak zarządzanie, selektywne zbieranie, w tym w regionach oddalonych, partnerstwa publiczno-prywatne, ponowne użycie odpadów i zapobieganie ich powstawaniu, przetwarzanie odpadów, działania informacyjne i podnoszenie świadomości, wdrażanie instrumentów ekonomicznych oraz skuteczne systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

[30] Milieu (2017), „Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste" [„Badanie mające na celu ocenę wdrażania przez państwa członkowskie UE niektórych przepisów dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów"].

[31] Art. 6 lit. a) dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

[32] Jest to liczba nielegalnych lub niespełniających norm składowisk, które są przedmiotem toczących się postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

8. WNIOSKI

Wspólnotowe przepisy UE dotyczące odpadów spowodowały znaczną poprawę gospodarowania odpadami, przyczyniając się do osiągnięcia celów UE w zakresie obiegu zamkniętego i zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń. Zapewnienie pełnego wdrożenia tych przepisów ma jednak kluczowe znaczenie dla zagwarantowania, aby UE mogła w pełni czerpać korzyści środowiskowe i gospodarcze wynikające z bardziej zielonej gospodarki charakteryzującej się w większym stopniu obiegiem zamkniętym i konkurować w świecie, w którym obserwuje się coraz wyraźniejszy niedobór zasobów. Dalsze działania są również niezbędne w świetle znacznego wzrostu ilości odpadów opakowaniowych, ograniczonego spadku całkowitej ilości wytwarzanych odpadów (o 4 % w latach 2010–2020), zanieczyszczenia spowodowanego odpadami morskimi z tworzyw sztucznych oraz stosunkowo stabilnej tendencji w zakresie resztkowych odpadów komunalnych, co zagraża osiągnięciu celów w zakresie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń do 2030 r.[33]

Sporządzane przez Komisję sprawozdania w ramach systemu wczesnego ostrzegania dotyczące odpadów oraz jej inne działania propagujące przestrzeganie przepisów wskazują na stałe postępy w państwach członkowskich, choć wyniki w poszczególnych państwach są zróżnicowane. W latach 2010–2020 w całej UE średni współczynnik przygotowania odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych rósł, choć powoli (jego poziom zwiększył się z 37 % do około 47 %), natomiast składowanie ograniczono znacząco – z 31 % do około 23 %. Zidentyfikowano jednak również poważne luki, opóźnienia i wyzwania, które należy szybko wyeliminować.

Osiągnięcie dobrych postępów w tym obszarze będzie możliwe, jeżeli zainteresowane państwa członkowskie podejmą działania na rzecz wdrożenia środków wskazanych w niniejszym sprawozdaniu i w towarzyszących mu dokumentach roboczych służb Komisji dotyczących poszczególnych krajów. W ramach działań konieczne jest zdecydowane skupienie się na bioodpadach i odpadach opakowaniowych. Poprawa wydajności gospodarowania odpadami wiąże się ze zwiększeniem selektywnego zbierania, które ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia jakości odpadów i umożliwienia ich recyklingu. Zarazem istnieje pilna potrzeba zwiększenia przygotowania do ponownego użycia i dalszego rozwijania zdolności przetwarzania odpadów do celów sortowania i recyklingu, aby przejść do wyższych stopni hierarchii postępowania z odpadami.

Inne niezbędne, istotne środki dotyczą poprawy jakości danych, zapewnienia skutecznego egzekwowania przepisów i wprowadzenia wzmocnionych instrumentów ekonomicznych, takich jak skuteczne systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz dostosowane do potrzeb podatki od składowania i spalania odpadów. Wszystkie te elementy mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia czerpania pełnych korzyści z gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zgodności z przepisami UE dotyczącymi odpadów.

Komisja będzie nadal wspierać państwa członkowskie w ich działaniach wdrożeniowych. Wsparcie to obejmuje to pomoc techniczną, np. w drodze przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska[34], zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru[35], wytyczne dotyczące selektywnego zbierania[36], wymianę najlepszych praktyk[37],

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en
[34] http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm
[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en
[36] Np. wytyczne dotyczące selektywnego zbierania odpadów komunalnych https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513

reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz wsparcie finansowe z innych funduszy UE, takich jak fundusze polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności). Ponadto Komisja uruchamia inne inicjatywy, które przyczyniają się do rozwoju gospodarki o bardziej zamkniętym obiegu i zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów, takie jak wnioski dotyczące nowych rozporządzeń w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz w sprawie ekoprojektu dla zrównoważonych produktów, a także przegląd dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

Ponadto, biorąc pod uwagę znaczne różnice w sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami, unijne przepisy w sprawie odpadów umożliwiają niektórym państwom członkowskim odroczenie zapewnienia zgodności z przepisami poza docelowe lata, pod pewnymi warunkami. Możliwość tę należy starannie rozważyć, ponieważ opóźnienia w przyjęciu niezbędnych reform przełożą się ponadto na opóźnienia w czerpaniu korzyści środowiskowych i gospodarczych płynących z gospodarki o obiegu zamkniętym, obejmujące działania służące ograniczeniu presji na zasoby naturalne oraz zależności UE w zakresie przywozu.

[37] TAIEX-EIR Peer2Peer – http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm