KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.11.2009
KOM(2009) 633 wersja ostateczna

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

NA TEMAT STOSOWANIA WSPÓLNOTOWYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH ODPADÓW:
dyrektywy 2006/12/WE w sprawie odpadów,
dyrektywy 91/689/WE w sprawie odpadów niebezpiecznych,
dyrektywy 75/439/EWG w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych,
dyrektywy 86/278/EWG w sprawie osadów ściekowych,
dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,
dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów oraz
dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego

W LATACH 2004-2006

{SEC(2009)1586}

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

NA TEMAT STOSOWANIA WSPÓLNOTOWYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH ODPADÓW:
dyrektywy 2006/12/WE w sprawie odpadów,
dyrektywy 91/689/WE w sprawie odpadów niebezpiecznych,
dyrektywy 75/439/EWG w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych,
dyrektywy 86/278/EWG w sprawie osadów ściekowych,
dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych,
dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów oraz
dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego

W LATACH 2004-2006

{SEC(2009)1586}

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego sprawozdania jest przekazanie instytucjom wspólnotowym, państwom członkowskim oraz ogółowi zainteresowanych informacji na temat stosowania prawodawstwa UE dotyczącego odpadów w latach 2004-2006. Prawodawstwo to obejmuje dyrektywy 2006/12/WE w sprawie odpadów, 91/689/WE w sprawie odpadów niebezpiecznych, 75/439/EWG w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, 86/278/EWG w sprawie osadów ściekowych, 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego oraz 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z art. 5 dyrektywy 91/692/EWG normalizującej i racjonalizującej sprawozdania w sprawie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska. Opiera się ono na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie, uzupełnionych o wnioski z dodatkowych badań i statystykę wewnętrzną Komisji. Dodatkowe informacje znaleźć można w sprawozdaniach przygotowanych dla Komisji i opublikowanych na stronie: http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm.

Uzupełnieniem niniejszego sprawozdania są oddzielne sprawozdania dotyczące tzw. rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów[1] oraz wykonania dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[2]. W związku z tym niniejsze sprawozdanie zawiera jedynie krótkie podsumowania najważniejszych ustaleń wspomnianych sprawozdań.

---

[1] Sprawozdanie Komisji dotyczące wykonania rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów, COM(2009) 282 wersja ostateczna (http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm)

[2] Zob. http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm.

Szczegóły dotyczące stosowania konkretnych przepisów, o których mowa w tytule, znajdują się w załączniku do niniejszego sprawozdania.

2. TERMINOWOŚĆ I JAKOŚĆ SPRAWOZDAWCZOŚCI

Dyscyplina państw członkowskich w zakresie sprawozdawczości pozostawia wiele do życzenia, zarówno jeśli chodzi o sprawozdania ze stosowania przepisów za okres trzech lat, jak i roczne dane dotyczące postępów w osiąganiu celów. Czternaście państw członkowskich nie przekazało na czas swoich sprawozdań ze stosowania przepisów na potrzeby niniejszego sprawozdania. Jeśli chodzi o roczne dane dotyczące recyklingu i odzysku zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE), pojazdów wycofanych z eksploatacji i opakowań, w 2006 r. około jedna trzecia państw członkowskich nie udzieliła na czas odpowiedzi. W wielu przypadkach odpowiedzi były niepełne, a jakość sprawozdań niezadowalająca. Mogło to do pewnego stopnia wynikać z dwuznacznego niekiedy sformułowania niektórych pytań w kwestionariuszach dotyczących wykonania przepisów, w wielu przypadkach jednakże państwa członkowskie pomijały niektóre pytania albo udzielały niejasnych lub mylących odpowiedzi.

Na podstawie wyników niniejszego sprawozdania, Komisja może rozważyć uproszczenie pytań, tak aby były bardziej konkretne. Ponadto, jeśli chodzi o dane dotyczące recyklingu i odzysku, metodologie sprawozdawcze państw członkowskich różnią się, co może wymagać większego ujednolicenia. Komisja zajęła się już tą kwestią w ścisłej współpracy z urzędami statystycznymi i ekspertami krajowymi.

3. DYREKTYWA 2006/12/WE W SPRAWIE ODPADÓW

Podstawowe wymogi, definicje i zasady dotyczące gospodarowania odpadami we Wspólnocie określa dyrektywa 2006/12/WE w sprawie odpadów (dyrektywa ramowa w sprawie odpadów). Dyrektywa wprowadza definicję pojęcia odpadów, zobowiązuje państwa członkowskie do stworzenia odpowiedniej zintegrowanej sieci urządzeń, ustala hierarchię w gospodarowaniu odpadami wspierającą zapobieganie produkcji odpadów zamiast ich odzysku, wskazując unieszkodliwianie jako ostateczność. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do dopilnowania, aby odpady były odzyskiwane lub unieszkodliwiane bez zagrażania zdrowiu człowieka i środowisku, i zakazuje porzucania, wysypywania lub niekontrolowanego unieszkodliwiania odpadów. Wymaga od państw członkowskich sporządzenia krajowych planów gospodarowania odpadami i wprowadza obowiązek uzyskania zezwolenia na unieszkodliwianie odpadów.

W 2009 r. w związku z dyrektywą ramową w sprawie odpadów toczyło się 11 postępowań dotyczących strukturalnego i powszechnego zaniechania ścigania nielegalnego wysypywania śmieci, 10 dotyczących złego stosowania przepisów, 4 dotyczące planowania gospodarowania odpadami i 3 dotyczące niezgodności przepisów krajowych z dyrektywą.

Wszystkie państwa członkowskie potwierdziły włączenie dyrektywy do prawa krajowego. Podstawowe wymogi mające na celu zapewnienie nieszkodliwego dla środowiska gospodarowania odpadami zostały wdrożone we wszystkich państwach członkowskich, chociaż w niektórych krajach nadal występują problemy ze stworzeniem kompletnej infrastruktury na potrzeby gospodarowania odpadami. Równocześnie istnieją ogromne

różnice we wdrażaniu hierarchii postępowania z odpadami i stosowaniu odpadów jako surowca.

Stopień recyklingu/odzysku różni się zarówno w odniesieniu do wszystkich odpadów, jak i w odniesieniu do poszczególnych strumieni odpadów. Zwiększenie wskaźnika recyklingu i odzysku w ostatnich latach było częściowo wynikiem wdrożenia wymogów dyrektyw w sprawie recyklingu, częściowo zaś spowodowane polityką państw członkowskich w zakresie gospodarowania odpadami (w tym ostatnim przypadku dotyczącą odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz bioodpadów). Nadal jednak ogromny potencjał recyklingu jest niewykorzystany, a z nim całkowicie niewykorzystana pozostaje ponad połowa surowców zawartych w odpadach[3].

Polityka zapobiegania, przy ograniczonych i sporadycznych działaniach państw członkowskich i braku jakiejkolwiek spójnej polityki na szeroką skalę, nie była do tej pory skuteczna. Mogło to być wywołane niewielkim naciskiem na zapobieganie produkcji odpadów w dawnej dyrektywie ramowej w sprawie odpadów i powinno ulec zmianie wraz z wejściem w życie wymogów zmienionej dyrektywy[4].

4. DYREKTYWA 91/689/EWG W SPRAWIE ODPADÓW NIEBEZPIECZNYCH

Dyrektywa wprowadza precyzyjną i jednolitą definicję odpadów niebezpiecznych i ma na celu zapewnienie nieszkodliwego dla środowiska gospodarowania tym strumieniem odpadów. Dla gospodarowania odpadami niebezpiecznymi ustanowione zostają środki kontroli, poza określonymi w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów, takie jak wymóg śledzenia pochodzenia, zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych z innymi odpadami oraz powiadamianie Komisji o odpadach posiadających niebezpieczne właściwości, ale nie figurujących w wykazie.

Odpowiedzi państw członkowskich były w niektórych przypadkach niedostatecznie precyzyjne, aby stwierdzić, czy dyrektywa została odpowiednio wdrożona. W szczególności pojawiają się wątpliwości dotyczące egzekwowania zakazu mieszania odpadów i zwolnień z tego zakazu oraz warunków udzielania zezwoleń. Kilka państw członkowskich nie zapewniło regularności kontroli. Istnieją również obawy dotyczące wymagań dla producentów w zakresie sprawozdawczości. Wykryto jeden przypadek braku jasnych zasad dotyczących pakowania i znakowania odpadów niebezpiecznych, który wymaga dalszych działań.

5. DYREKTYWA 75/439/EWG W SPRAWIE UNIESZKODLIWIANIA OLEJÓW ODPADOWYCH

Celem dyrektywy w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych jest zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich oraz stworzenie spójnego systemu zbierania, przetwarzania, przechowywania oraz unieszkodliwiania olejów odpadowych w celu ochrony środowiska przed szkodliwymi skutkami ich odprowadzania, składowania i przetwarzania. Państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia systemów rejestracji, wydawania zezwoleń oraz nadzoru wszelkich czynności związanych z przetwarzaniem oraz

---

[3] Europejski atlas surowców wtórnych (*European Atlas of Secondary Raw Materials*), Status Quo and Potentials 2004, styczeń 2008, Prognos.

[4] Dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

unieszkodliwianiem olejów odpadowych. W dziedzinie gospodarowania olejami odpadowymi najwyższy priorytet przyznaje się ich regeneracji, a następnie spalaniu, niszczeniu, przechowywaniu w warunkach kontrolowanych lub unieszkodliwianiu.

Dyrektywa została przetransponowana przez wszystkie państwa członkowskie do prawa krajowego. Z odpowiedzi państw członkowskich wynika, że zostały wprowadzone właściwe mechanizmy w zakresie kontroli oraz wydawania zezwoleń, mające na celu zapobieżenie szkodliwemu wpływowi gospodarowania olejami odpadowymi na środowisko oraz zdrowie człowieka. Dotychczasowa praktyka przetwarzania olejów odpadowych pokazała jednak, że dyrektywa nie przyniosła spodziewanych skutków w kwestii zachęcania do regeneracji odpadów. Pomimo prawnego obowiązku prowadzenia działań zachęcających do regeneracji olejów w Unii Europejskiej najpopularniejszym rozwiązaniem było spalanie. W rezultacie Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Powyższa praktyka poddana została przez Komisję dalszej analizie, która doprowadziła do wniosku, iż regeneracja olejów nie przynosi większych korzyści z punktu widzenia środowiska i gospodarki niż ich spalanie. W konsekwencji przerwano postępowania w sprawie uchybienia, a zmieniona dyrektywa ramowa w sprawie odpadów nie przyznaje już absolutnego pierwszeństwa regeneracji. Równocześnie zezwala, by kraje, które pragną promować regenerację olejów, mogły zalecać przetwarzanie w dalszym ciągu olejów odpadowych przez regenerację.

6. DYREKTYWA 86/278/EWG W SPRAWIE OSADÓW ŚCIEKOWYCH

Dyrektywę w sprawie osadów ściekowych przyjęto ponad 20 lat temu, aby wprowadzić przepisy regulujące prawidłowe wykorzystywanie osadu ściekowego w rolnictwie i zapobiec jego szkodliwemu oddziaływaniu na glebę, roślinność, zwierzęta i ludzi.

Środki przyjęte przez państwa członkowskie i opisywana praktyka wdrożenia nie wskazują na żadne problemy we wdrażaniu tej dyrektywy. Jednocześnie napływają sygnały, że dyrektywa może mieć zbyt ograniczony zakres i że brak jej ambicji. Od chwili jej przyjęcia kilka państw członkowskich uchwaliło i wdrożyło bardziej surowe poziomy dopuszczalnych wartości w odniesieniu do metali ciężkich oraz ustaliło wymogi dotyczące innych zanieczyszczeń. Przeprowadzana przez Komisję ocena skutków pozwoli oszacować, czy należy wprowadzić bardziej rygorystyczne środki, a także zbadać możliwość rozszerzenia zakresu dyrektywy na inne rodzaje osadów i zastosowania pozarolnicze.

7. DYREKTYWA 94/62/WE W SPRAWIE OPAKOWAŃ I ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH

Dyrektywa w sprawie opakowań ma na celu zharmonizowanie środków krajowych, aby zapobiegać wpływowi opakowań i odpadów opakowaniowych na środowisko lub zmniejszyć ich wpływ oraz aby zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zawiera ona przepisy dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych, ich odzysku i recyklingu, a także wielokrotnego użycia opakowań. Dyrektywa określa cele w zakresie recyklingu i odzysku, zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia systemów zbiórki odpadów opakowaniowych oraz wprowadza minimalne wymogi, które wszystkie opakowania muszą spełnić, aby można było je wprowadzić na rynek wspólnotowy.

Wszystkie państwa członkowskie właściwie przetransponowały dyrektywę, a ogólny poziom jej wdrożenia jest zadowalający. W 2009 r. nie wszczęto żadnych postępowań w sprawie uchybienia.

Dzięki stabilnemu poziomowi recyklingu i odzysku odpadów opakowaniowych dyrektywa ma pozytywne skutki dla środowiska[5]. W okresie sprawozdawczym 2004-2006 ilość wytwarzanych odpadów opakowaniowych uległa zwiększeniu (częściowo wynikało to z rozszerzenia UE w 2004 r.), natomiast recykling i odzysk pozostały na stabilnym poziomie przy jedynie niewielkim spadku ogólnym. W 2006 r. osiem państw członkowskich nie osiągnęło co najmniej jednego z wymaganych celów w zakresie recyklingu/odzysku. W całej UE wprowadzono systemy oddzielnej zbiórki odpadów opakowaniowych, acz o różnym stopniu efektywności. Wszystkie państwa członkowskie położyły nacisk na kształtowanie świadomości konsumentów co do konieczności gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w sposób racjonalny ekologicznie. Wdrożenie i egzekwowanie podstawowych wymogów w praktyce było jednak kwestionowane przez niektóre zainteresowane strony i doprowadziło do przeprowadzenia przez Komisję dokładniejszej kontroli sytuacji.

Jeżeli chodzi o wpływ dyrektywy na rynek wewnętrzny, to w ostatnich latach Komisja i państwa członkowskie prowadziły dyskusje prawne na temat zgodności krajowych środków podejmowanych w celu zmniejszenia wpływu opakowań po napojach na środowisko i wytwarzanej przez nie ilości odpadów z zasadami rynku wewnętrznego. Chociaż ogólny cel tych środków jest często uzasadniony względami ochrony środowiska, niektóre środki krajowe wykraczają poza to, co niezbędne i grożą nieproporcjonalnym utrudnieniem sprzedaży napojów w opakowaniach oraz ich spożywania. Aby zapobiec dalszym problemom na rynku wewnętrznym i zmniejszyć liczbę dyskusji prawnych z państwami członkowskimi, Komisja przyjęła komunikat w sprawie opakowań na napoje, systemów kaucji i swobodnego przepływu towarów, który stanowi podsumowanie rozwiązań istniejących i opracowanych do tej pory[6].

8. DYREKTYWA 1999/31/WE W SPRAWIE SKŁADOWANIA ODPADÓW

Dyrektywa w sprawie składowania odpadów ma na celu zapobieganie negatywnym skutkom składowania odpadów dla środowiska, a w szczególności dla wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby, powietrza i zdrowia człowieka i zmniejszenie tych skutków. Określa ona surowe wymagania techniczne dotyczące składowisk odpadów i szczegółowe wymogi przyjmowania odpadów na składowisko oraz wprowadza klasyfikację składowisk w zależności od charakteru składowanych odpadów. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do dopilnowania, aby właściwe organy krajowe udzielały zezwolenia na prowadzenie składowiska. Jeden z kluczowych przepisów określa cele dla stopniowego zmniejszenia ilości składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w celu zmniejszenia emisji metanu oraz wymogi techniczne dotyczące wychwytywania i przetwarzania gazu składowiskowego.

---

5 Zob. sprawozdanie Komisji z 2006 r. dotyczące wdrożenia dyrektywy 94/62/WE, SEC(2006) 1579, http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/report.htm.

6 Dz.U. C 107 z 9.5.2009, s. 1 (zob. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/deposit_systems_en.htm).

Wdrożenie dyrektywy w sprawie składowania odpadów pozostaje w praktyce wysoce niezadowalające i konieczne jest podjęcie znacznych wysiłków, aby poprawić tę sytuację. Dziesięć lat po przyjęciu tej dyrektywy nie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły transpozycję i wdrożenie wszystkich jej przepisów, a Komisja nadal wszczyna przeciwko państwom członkowskim dużą liczbę postępowań w sprawie uchybienia w odniesieniu do nieprawidłowej transpozycji lub wdrożenia tej dyrektywy.

Komisja codziennie otrzymuje ogromną liczbę skarg dotyczących nielegalnych składowisk, które nie posiadają zezwoleń wymaganych przez prawodawstwo UE dotyczące odpadów oraz powodują poważne szkodliwe zmiany w środowisku i zagrożenie dla zdrowia człowieka. Skargi te wskazują na powszechny i uporczywy charakter istotnych niedociągnięć we wdrażaniu tych przepisów w dużej części UE. W odnotowanych przypadkach państwa członkowskie często tolerowały poważne niedociągnięcia przez długi czas oraz nie doprowadzały do zakończenia i ukarania nielegalnych działań[7]. Duża liczba składowisk odpadów nie spełnia wymogów dyrektywy i istnieje realne ryzyko, że ogromna większość państw członkowskich nie dotrzyma terminu 16 lipca 2009 r., do którego wszystkie niespełniające norm składowiska istniejące przed wprowadzeniem dyrektywy muszą spełnić jej wymogi (o ile nie są objęte specjalnym odstępstwem). Jedynie dziewięć państw członkowskich zgłosiło osiągnięcie celów na 2006 r. w zakresie ograniczania składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz wychwytywania gazu składowiskowego, co wydaje się być liczbą niewystarczającą.

Problem ten jest szczególnie poważny w UE-10, gdzie składowanie odpadów pozostaje najczęściej stosowanym rozwiązaniem, ponieważ żadna alternatywna infrastruktura na potrzeby gospodarowania odpadami nie jest dostępna. Pomimo szybkich postępów w zamykaniu składowisk niespełniających norm w tych krajach, należy zwiększyć wysiłki, aby zapewnić pełną zgodność.

W 2009 r. w związku z dyrektywą w sprawie składowania odpadów przeciwko państwom członkowskim toczyło się 13 postępowań w sprawie niezgodności i 11 postępowań w sprawie niewłaściwego stosowania. W odpowiedzi na te systemowe uchybienia we właściwym wdrażaniu prawodawstwa UE dotyczącego odpadów, których dopuściły się państwa członkowskie, Komisja przyjęła podejście strategiczne. Wszczęto tzw. „horyzontalne" postępowania sądowe w sprawie uchybienia w zakresie braku krajowych infrastruktur i skutecznych środków wykonawczych. Ogromną liczbę poszczególnych przypadków wykorzystano jako przykłady modelowe. Takie podejście pozwoli na rozwiązanie problemów w większej liczbie miejsc, niż gdyby skupiano się na poszczególnych składowiskach odpadów.

9. DYREKTYWA 2002/96/WE W SPRAWIE ZUŻYTEGO SPRZĘTU ELEKTROTECHNICZNEGO I ELEKTRONICZNEGO

Ilość zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego w UE jest obecnie szacowana na 8,3-9,1 mln ton rocznie, a najnowsze szacunki wskazują, że w 2020 r. wzrośnie do 12,3 mln ton. Sprzęt ten musi być zagospodarowany w sposób kontrolowany ze względu na jego ilość i często niebezpieczny charakter, ale również dlatego, że zawiera cenne zasoby. Celem

[7] Zob. dokument roboczy służb Komisji w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, SEC (2008)2876 z 18.11.2008, s. 12.

dyrektywy w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego jest zmniejszenie wpływu na środowisko strumienia usuwanych odpadów oraz optymalizację ich zbiórki, ponownego wykorzystania, recyklingu oraz odzysku zgodnie z wysokimi normami ekologicznymi i sanitarnymi. Główni partnerzy handlowi UE poszli za europejskim przykładem i wprowadzili w życie podobne przepisy (np. Chiny, Korea, Japonia, niektóre stany Stanów Zjednoczonych).

Mimo istnienia dyrektywy tylko jedna trzecia odpadów z urządzeń elektrycznych i elektronicznych we Wspólnocie jest zgłaszana jako odpowiednio przetwarzana. Pozostałe dwie trzecie są kierowane na składowiska odpadów oraz do potencjalnie niespełniających norm punktów przetwarzania na obszarze UE lub poza nim. Nielegalny handel odpadami z urządzeń elektrycznych i elektronicznych z krajami nienależącymi do UE jest nadal szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem. Nieodpowiednio przetworzone wyroby stanowią poważne zagrożenie ekologiczne i sanitarne. Cel zbiórki na poziomie 4 kg odpadów na osobę rocznie nie odzwierciedla właściwie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich i nie został spełniony w 2006 r. przez pięć państw członkowskich (dwa inne państwa nie podały informacji). Jedynie 5 państw członkowskich osiągnęło wszystkie 10 celów związanych z recyklingiem, a 9 celów związanych z odzyskiem tylko 4 państwa. W 2009 r. postępowania w sprawie uchybienia w odniesieniu do niezgodności z dyrektywą w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) toczyły się przeciwko 14 państwom członkowskim, a postępowanie w sprawie niedopełnienia wymogu sprawozdawczości – przeciwko jednemu państwu. Toczyło się również 8 postępowań w sprawie uchybienia w odniesieniu do niezgodności z powiązaną dyrektywą w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (RoHS).

W grudniu 2008 r. Komisja Europejska zaproponowała przekształcenie dyrektywy WEEE, aby uwzględnić niektóre zaobserwowane niedociągnięcia we wdrażaniu, zająć się kwestią szybko przybierającego strumienia odpadów z tych produktów oraz zwiększyć wykonalność tych przepisów.

10. DYREKTYWA 2000/53/WE W SPRAWIE POJAZDÓW WYCOFANYCH Z EKSPLOATACJI

Dyrektywa 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[8] ma na celu zapobieganie powstawaniu odpadów z pojazdów i zwiększenie ponownego użycia i recyklingu oraz innych form odzysku pojazdów wycofanych z eksploatacji i ich części. Ustanawia wymogi dotyczące przetwarzania oraz zachęca do projektowania pojazdów i ich części w sposób mający ułatwiać w przyszłości ich recykling. Szczegóły dotyczące wdrażania tej dyrektywy są przedstawione w oddzielnym sprawozdaniu Komisji.

Państwa członkowskie informowały, że stan formalnego wdrażania jest zadowalający. Wszystkie państwa członkowskie przyjęły środki służące transpozycji tej dyrektywy i podjęły kroki w kierunku stworzenia systemów gospodarowania odpadami zgodnych z wymogami prawodawstwa, lecz niektóre przepisy tej dyrektywy nie zostały jeszcze w pełni, czy też poprawnie przetransponowane.

Jeśli chodzi o praktyczne egzekwowanie przepisów prawa, państwa członkowskie były w stanie podać więcej informacji niż w poprzednim okresie sprawozdawczym. Wciąż jednak

[8] Dz.U. L 269 z 21.10.2000, s. 34.

trudno jest ocenić na podstawie krajowych sprawozdań, jak działają w praktyce systemy gospodarowania pojazdami wycofanymi z eksploatacji. W dalszym ciągu wysoka liczba postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczynanych przez Komisję daje podstawy by sądzić, że praktyczna strona wykonania przepisów pozostaje na niezadowalającym poziomie: w 2009 r. toczyło się dziewięć spraw dotyczących niezgodności z dyrektywą, w tym takie, które dotyczyły kluczowych definicji i zasad (np. definicji pojęcia pojazdu wycofanego z eksploatacji lub obowiązku przekazywania takich pojazdów do uprawnionych zakładów przetwarzania). Wszczęto także sześć postępowań w sprawie uchybienia w związku z nieprzedłożeniem przez państwa członkowskie sprawozdań z wdrażania.

W 2008 r. po raz pierwszy przedłożono sprawozdania dotyczące poziomów ponownego użycia, recyklingu i odzysku osiągniętych w 2006 r. Z 25 otrzymanych przez Komisję sprawozdań wynika, że w 2006 r. dziewiętnaście państw członkowskich osiągnęło cele związane z ponownym użyciem/ recyklingiem w 80%, a tylko trzynaście osiągnęło cel związany z ponownym użyciem/ odzyskiem w 85%[9] – jest więc to wynik niezadowalający. Komisja przesłała pisma do państw członkowskich, które nie osiągnęły tych celów, z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących tego uchybienia.

11. ROZPORZĄDZENIE RADY (EWG) NR 259/93 W SPRAWIE PRZESYŁANIA ODPADÓW

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 259/93 w sprawie przesyłania odpadów wdraża do prawodawstwa Wspólnoty Konwencję bazylejską w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych. Organizuje ono nadzór i kontrolę nad przemieszczaniem odpadów wewnątrz Wspólnoty i poza nią, tak aby umożliwić Wspólnocie jako całości unieszkodliwienie własnych odpadów, a także umożliwia państwom członkowskim indywidualne dążenie do tego celu, uwzględniając warunki geograficzne i potrzebę przystosowania instalacji do określonego rodzaju odpadów. Obowiązek sprawozdawczy na mocy konwencji bazylejskiej i rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów dotyczy przemieszczania odpadów niebezpiecznych (odpady wymienione w zielonym wykazie jak dotąd nie podlegały obowiązkowi sprawozdawczemu).

W czerwcu 2009 r. Komisja przyjęła sprawozdanie dotyczące wytwarzania, przetwarzania i transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych i innych odpadów w państwach członkowskich w latach 2001-2006, które zawiera następujące informacje i dane:

- ilość odpadów niebezpiecznych wytworzonych przez państwa UE-15 wzrosła w okresie sprawozdawczym od 2001 do 2005 r. o 22% (tj. roczny przyrost wyniósł ok. 4%), podczas gdy ilość wytwarzana przez UE-25 nie wykazała żadnej szczególnej tendencji;

- ilości odpadów niebezpiecznych przemieszczanych poza UE-15 lub na jej terytorium w 2005 r. podwoiły się i osiągnęły odpowiednio 5,4 i 3,5 miliona ton;

- około 85% (40 milionów ton) odpadów niebezpiecznych przemieszczanych było celem odzysku;

[9] Zob. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/data/wastestreams/elvs.

- 95% odpadów przemieszczonych na terytorium UE-15 pochodziło z krajów UE-25 i EFTA, podczas gdy tylko 1% pochodził z krajów nienależących do OECD;

- ocenia się, że w 2005 r. 90% odpadów niebezpiecznych wytworzonych we Wspólnocie przetworzono w kraju pochodzenia;

- około 90% przemieszczonych odpadów niebezpiecznych pozostało na terytorium państw UE-15, podczas gdy 98% przemieszczeń odpadów z UE-15 skierowano w tym okresie do państw UE-25 i EFTA.

Więcej szczegółów dotyczących wdrażania tego prawodawstwa można znaleźć w sprawozdaniu Komisji na stronie: http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm.

Niestety informacje dotyczące wypadków i/lub nielegalnego przemieszczania odpadów były, z kilkoma wyjątkami, niewystarczające, niejasne i prawdopodobnie nie odzwierciedlały stanu faktycznego. To ważna kwestia, którą należy uwzględnić w przyszłości, z uwagi na fakt, że każdego roku Komisja jest powiadamiana o znacznej liczbie nielegalnych przemieszczeń, szczególnie w odniesieniu do zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz pojazdów wycofanych z eksploatacji.

12. DZIAŁANIA KOMISJI NA RZECZ POPRAWY WDRAŻANIA

W 2006 r. około jednej piątej ogólnej liczby wszczętych przez Komisję postępowań w sprawie niezgodności z prawem wspólnotowym przypadało na sektor ochrony środowiska, przy czym nadal sektor ten cechuje największa liczba otwartych spraw. Około 10% wszystkich pytań kierowanych przez Parlament do Komisji dotyczy ochrony środowiska, które nadal pozostaje głównym tematem 35% petycji, jakimi zajmuje się Komisja ds. Petycji. Ponad 20% wszystkich postępowań w sprawie uchybienia w dziedzinie ochrony środowiska odnosi się do prawodawstwa dotyczącego odpadów.

W znacznej mierze niezadowalający stan wdrożenia przepisów wspólnotowych dotyczących odpadów oraz długotrwałe niedociągnięcia we wdrażaniu tych przepisów zwróciły uwagę Komisji i doprowadziły do uruchomienia szeregu działań w kierunku poprawy sytuacji.

Regularnie prowadzone są kontrole zgodności, nadal też regularnie wszczynane są postępowania w sprawie uchybienia związanym z prawodawstwem dotyczącym odpadów. Nowe „horyzontalne" podejście Komisji do postępowań o wielokrotne naruszenie związanych z dyrektywą w sprawie składowania odpadów powinno umożliwić zajęcie się w ramach każdego postępowania szerszym spektrum spraw i przyspieszyć tym samym zadośćuczynienie prawne. Komisja regularnie otrzymuje od obywateli, organizacji pozarządowych oraz innych instytucji UE dużą liczbę skarg, petycji i pism, które stanowią cenne źródło informacji na temat aktualnego stanu wdrażania prawodawstwa dotyczącego odpadów. Informacje z tych źródeł weryfikowane są w korespondencji prowadzonej między państwami członkowskimi a Komisją, która stara się uzyskać dalsze informacje lub uświadomić organom krajowym występujące problemy.

Komisja regularnie organizuje spotkania na różnych szczeblach z przedstawicielami państw członkowskich oraz zainteresowanymi podmiotami, w tym z krajowymi rzeczoznawcami w Komitecie Dostosowania Technicznego, spotkania na wysokim szczeblu dyrektorów

odpowiedzialnych za ochronę środowiska, liczne doraźne spotkania ekspertów oraz częste konsultacje z zainteresowanymi stronami. Spotkania takie, w liczbie 20-30 rocznie, pozwalają na wymianę najlepszych praktyk, omówienie zagadnień związanych z wdrażaniem i objaśnienie prawodawstwa. Komisja wydała pewną liczbę przepisów wdrażających (decyzji przyjętych w ramach procedury komitetowej), objaśniających prawodawstwo, a także niewiążących dokumentów z wytycznymi odnoszącymi się m.in. do zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE), pojazdów wycofanych z eksploatacji, baterii i dyrektywy ramowej w sprawie odpadów. Regularnie podawane są interpretacje prawa, a tam gdzie to konieczne, dokonuje się przeglądów prawodawstwa w celu jego aktualizacji stosownie do postępów w dziedzinie gospodarowania odpadami (np. przegląd dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów, wykazu odpadów, celów dotyczących pojazdów wycofanych z eksploatacji, dyrektywy WEEE i dyrektywy w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym – RoHS).

Począwszy od 2007 r. Komisja podejmuje dodatkowe kroki na rzecz poprawy wdrażania poprzez uruchomienie działań na rzecz propagowania zgodności, w tym organizację 36 wydarzeń poświęconych promocji i wymianie informacji, publikację dokumentów z wytycznymi dla państw członkowskich nt. kluczowych zagadnień prawodawstwa UE dotyczącego odpadów, zapoczątkowanie wspólnych działań w zakresie ścigania oraz inspekcji w państwach członkowskich w bliskiej współpracy z IMPEL, inaugurację pilotażowego etapu projektu wprowadzenia stanowiska informacyjnego dla potrzeb prawodawstwa UE dotyczącego odpadów. Nadal odbywały się spotkania z przedstawicielami państw członkowskich oraz zainteresowanymi podmiotami. Prowadzone są dalsze analizy mające na celu sprawdzenie, jak w przyszłości można najlepiej rozwiązywać trudności związane z wdrażaniem, w tym studium wykonalności dotyczące powołania europejskiej instytucji mającej monitorować i wspierać wdrażanie prawodawstwa dotyczącego odpadów.

13. WNIOSKI

Podczas gdy prawodawstwo Wspólnoty jest dosyć dobrze – chociaż niekiedy ze znacznymi opóźnieniami – transponowane do ustawodawstwa krajowego, brak odpowiedniego egzekwowania prawa prowadzi do powszechnego zaniechania realizacji uzgodnionych celów w zakresie ochrony środowiska. Stan wdrożenia i „realnego" stosowania prawodawstwa dotyczącego odpadów w okresie sprawozdawczym 2004–2006 w wielu obszarach pozostał niezadowalający. Stanowi to potwierdzenie wcześniejszych spostrzeżeń, które zaowocowały już wzmożonymi wysiłkami Komisji na rzecz wspierania państw członkowskich w usprawnianiu procesu wdrażania. Równocześnie jakość przekazywanych informacji domaga się poprawy, na przykład poprzez wprowadzenie ogólnodostępnych wskaźników monitorowania, co mogłoby ułatwić głębsze zbadanie stanu wdrażania, skuteczności i efektywności prawodawstwa dotyczącego odpadów, zgodnie z prowadzoną przez Komisję polityką lepszych uregulowań prawnych.

Jak wykazała znaczna liczba postępowań w sprawie uchybienia, stan praktycznego wdrażania nadal jest krytyczny, jeśli chodzi o dyrektywę ramową w sprawie odpadów, dyrektywę w sprawie składowania odpadów oraz rozporządzenie w sprawie przesyłania odpadów, gdzie niezbędne są skoordynowane wysiłki na rzecz dostosowania sytuacji do wymogów prawodawstwa. Niezbędne są działania na rzecz wyrównania istotnych braków w infrastrukturze gospodarowania odpadami, zajęcia się problemem dużej liczby nielegalnych składowisk odpadów w wielu państwach członkowskich, a także licznych nielegalnych

przemieszczeń odpadów – w większości zużytego sprzętu elektronicznego i pojazdów wycofanych z eksploatacji. Szczególnie wskazane byłoby, aby państwa członkowskie oraz IMPEL wspólnie z Komisją dołożyły większych starań na rzecz zmniejszenia niedociągnięć we wdrażaniu dyrektywy w sprawie składowania odpadów. Również w wielu państwach członkowskich efekty dyrektyw WEEE, w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz w sprawie opakowań są nadal gorsze od uzgodnionych wiążących celów, a wiele postępowań w sprawie uchybienia jest nadal w toku.

Pomimo postępów w niektórych państwach członkowskich, w wielu krajach konieczne jest podjęcie ogromnych wysiłków na rzecz wdrażania. Niektóre spośród zgłaszanych problemów są szczególnie powszechne w tych krajach, które przystąpiły do Wspólnoty w 2004 r. i w których ponad 90% odpadów nadal się składuje. Niezbędne są wzmożone wysiłki na rzecz dostosowania infrastruktury gospodarowania odpadami do wymogów prawodawstwa Wspólnoty, w tym stworzenia oddzielnych systemów zbierania odpadów dla różnych strumieni odpadów, edukowania obywateli oraz inwestowania w przetwarzanie wstępne odpadów przed ich ostatecznym unieszkodliwieniem. Wysiłki te są nieodzowne, aby przepisy prawa mogły skuteczniej chronić środowisko i zdrowie człowieka.