EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.3.2023.
COM(2023) 142 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

o provedbi Uredbe (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada

Proizvodnja, obrada i prekogranične pošiljke opasnog i drugog otpada u državama članicama Europske unije i Ujedinjenoj Kraljevini u razdoblju 2016.–2019.

{SWD(2023) 56 final}

1. UVOD

Europska unija („EU”) stranka je Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju od 22. ožujka 1989. („Konvencija”). Svrha je Konvencije zaštititi zdravlje ljudi i okoliš od štetnih učinaka opasnog otpada.

Uredbom (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada („Uredba”) Konvencija je prenesena u pravo EU-a[1]. Komisija je u studenome 2021. predložila da se ta uredba zamijeni novom uredbom[2]. O tom prijedlogu trenutačno raspravljaju Europski parlament i države članice EU-a.

Svake kalendarske godine svaka država članica Tajništvu Konvencije dostavlja izvješće o provedbi Konvencije u prethodnoj kalendarskoj godini. Primjerak tog izvješća („Baselsko izvješće”) dostavlja se prema potrebi i Komisiji zajedno s dodatnim informacijama kako je propisano u Prilogu IX. Uredbi („upitnik EU-a”)[3].

Komisija svake tri godine sastavlja izvješće o provedbi na temelju Baselskih izvješća i upitnika EU-a. Ovo je šesto izvješće o provedbi, koje obuhvaća razdoblje od 2016. do 2019., a kako obuhvaća četverogodišnje razdoblje, iznimka je od uobičajenog trogodišnjeg rasporeda izvješćivanja. Pojedinosti o izvješćima država članica mogu se pronaći u popratnom radnom dokumentu službi Komisije.

U Konvenciji se pojmovi „uvoz” i „izvoz” upotrebljavaju za pošiljke koje se šalju u zemlje ili iz zemalja koje su stranke Konvencije. U skladu s pravom EU-a ti se pojmovi primjenjuju samo na pošiljke u EU ili iz EU-a. U ovom se dokumentu pojmovi upotrebljavaju u skladu s Uredbom.

Ovo izvješće o provedbi sadržava informacije o pošiljkama prijavljenog otpada, tj. otpada za koji se mora prethodno dostaviti pisana obavijest i ishoditi odobrenje u skladu sa zahtjevima iz Uredbe. To obuhvaća pošiljke otpada kategoriziranog kao opasni otpad[4], drugi prijavljeni otpad[5] i otpad koji nije uvršten na popis[6]. Ne obuhvaća otpad klasificiran kao otpad sa „zelenog popisa”[7] jer države članice nisu obvezne izvješćivati o trgovini takvim otpadom. Izvješće stoga ne sadržava pregled ukupne količine otpada koji se

[1] Uredba (EZ) br. 1013/2006 o pošiljkama otpada (SL L 190, 12.7.2006., str. 1.).

[2] https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-new-regulation-waste-shipments_en

[3] Članak 51. stavci 1. i 2. Uredbe (EZ) br. 1013/2006.

[4] U Uredbi se opasni otpad definira upućivanjem na Direktivu 91/689/EEZ o opasnom otpadu, u kojoj se pak upućuje na popis opasnog otpada koji treba sastaviti. Taj je popis izrađen u obliku Europskog popisa otpada, na kojem se opasni otpad označava zvjezdicom. Neopasni otpad definira se kao otpad koji nije klasificiran kao opasni otpad. Budući da je Uredba u skladu s Konvencijom, sav otpad klasificiran kao opasan prema Konvenciji Uredbom se također klasificira kao takav.

[5] „Drugi prijavljeni otpad” odnosi se na neopasni otpad naveden u Dodatku II. Konvenciji. To uključuje otpad prikupljen iz kućanstava (unos Y46) i ostatke od spaljivanja kućnog otpada (unos Y47). Te kategorije otpada podliježu kontrolama sličnima onima koje se primjenjuju na opasni otpad na temelju Konvencije.

[6] Iako podaci o proizvodnji otpada koji nije uvršten na popis kao takvi nisu dostupni, otpad koji nije uvršten na popis bit će obuhvaćen kategorijom opasnog ili drugog prijavljenog otpada.

[7] „Otpad sa zelenog popisa” odnosi se na većinu neopasnog otpada koji se može otpremiti na oporabu bez slanja prethodne pisane obavijesti ili odobrenja nadležnih tijela.

otprema unutar EU-a, izvozi iz EU-a i uvozi u EU. Sve su brojke u ovom izvješću približne i zaokružene.

2. IZVJEŠĆA DRŽAVA ČLANICA

Dvadeset šest država članica izradilo je i dostavilo izvješća koja se odnose na Konvenciju za sve četiri godine razdoblja izvješćivanja 2016.–2019. (u skladu s člankom 51. stavkom 1. Uredbe). Neke države članice dostavile su izvješća nakon isteka roka. Dodatne pojedinosti o tome koje su države članice podnijele izvješća sa zakašnjenjem nalaze se u priloženom dokumentu.

Dvadeset pet država članica izradilo je i dostavilo izvješća koja se odnose na Uredbu za sve četiri godine razdoblja izvješćivanja 2016.–2019. (u skladu s člankom 51. stavkom 2. Uredbe). Neke države članice dostavile su izvješća nakon isteka roka. Dodatne pojedinosti o tome koje su države članice podnijele izvješća sa zakašnjenjem nalaze se u priloženom dokumentu.

Primijećena su nepodudaranja u količinama otpada koji je prijavljen kao otpremljen iz država članica i u države članice EU-a za opasni otpad i za sav prijavljeni otpad. Za sav prijavljeni otpad najmanje je točna godina izvješćivanja bila 2018., u kojoj su količine otpremljene iz država članica bile 3,7 milijuna tona veće od količina otpremljenih u države članice. Za opasni otpad najmanje je točna godina bila 2016., u kojoj su količine otpremljene iz država članica bile 1,1 milijun tona veće od količina otpremljenih u države članice.

3. PROIZVODNJA OPASNOG I DRUGOG PRIJAVLJENOG OTPADA

Najnovije i relevantne brojke o proizvodnji opasnog otpada u EU-u dostupne su u publikacijama i bazama podataka Europske komisije[8]. Prema podacima koje su države članice dostavile na temelju Uredbe o pošiljkama otpada, u EU-u je 2016. proizvedeno 95 milijuna tona opasnog otpada, a 2018. 102 milijuna tona. Proizvodnja opasnog otpada po stanovniku u EU-u 2016. iznosila je 197 kg, a 2018. 210 kg.

U EU-u su 2016. proizvedene 2,2 milijarde tona prijavljenog otpada, što je ista količina kao i 2018.

4. POŠILJKE OTPADA IZ DRŽAVA ČLANICA

Opasni otpad

U razdoblju 2016.–2019. prosječna godišnja količina ukupnog prijavljenog otpada otpremljenog iz 27 država članica EU-a bila je 19,3 milijuna tona, od čega je u prosjeku 6,9 milijuna tona (36 %) bio opasni otpad. U razdoblju od 2001. do 2019. ukupna količina opasnog otpada otpremljenog unutar i izvan EU-a udvostručila se.

U razdoblju 2016.–2019. nekim od postupaka oporabe obrađeno je 65 % opasnog otpada otpremljenog iz država članica EU-a (tj. reciklirano ili obrađeno drugim postupkom oporabe). Taj je udio manji nego u razdoblju izvješćivanja 2013.–2015., kad je iznosio 76 %. Budući da je udio opasnog otpada otpremljenog iz država članica i obrađenog

[8] Vidjeti https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasgen/default/table?lang=en.

postupkom oporabe u razdobljima izvješćivanja 2010.–2012. i 2013.–2015. bio podjednak, smanjenje u razdoblju 2016.–2019. ukazuje na promjenu trendova.

S druge strane, udio opasnog otpada namijenjen odlaganju ostao je gotovo nepromijenjen: u razdoblju 2016.–2019. bio je 21 %, odnosno 22 % u razdoblju 2013.–2015. U istom je razdoblju došlo do povećanja udjela otpada koji je prijavljen kao otpremljen za „mješovitu" obradu (tj. kombinaciju odlaganja i oporabe) (s 2 % na 13 %).

U tablici 1 prikazani su postupci gospodarenja otpadom u okviru kojih je opasni otpad otpremljen iz država članica.

Tablica 1 Opasni otpad otpremljen iz država članica, prema postupku gospodarenja otpadom (tisuće tona)

	2016.	**2017.**	**2018.**	**2019.**
Odlaganje	1 594	1 710	1 477	1 299
Oporaba	688	847	602	677
Recikliranje	3 012	4 107	3 723	4 279
Mješovita obrada	802	907	1 059	878
Nije navedeno	1	0	1	0

Kao i u prethodnim razdobljima izvješćivanja Francuska i Italija bile su države članice koje su otpremile najveće količine opasnog otpada u razdoblju 2016.–2019., sa 6,8 milijuna tona odnosno 3,9 milijuna tona otpada poslanih tijekom predmetnog četverogodišnjeg razdoblja. Njemačka je zauzela treće mjesto, s 3,6 milijuna tona.

Izvoz iz EU-a

U razdoblju izvješćivanja 2016.–2019. iz EU-a je izvezeno 10 % opasnog otpada. Taj se otpad izvozio isključivo u zemlje OECD-a jer je njegov izvoz u zemlje koje nisu članice OECD-a zabranjen.

Drugi prijavljeni otpad

Table U tablici 2 prikazane su pošiljke drugog prijavljenog otpada prema vrsti otpada. Treba napomenuti da su otpad oznaka Y46 (otpad prikupljen iz kućanstava) i Y47 (ostaci od spaljivanja kućnog otpada) podskupovi kategorije „drugi prijavljeni otpad".

Tablica 2 Drugi prijavljeni otpad otpremljen iz država članica u razdoblju 2016.–2019. (tisuće tona)

	2016.	**2017.**	**2018.**	**2019.**
Drugi prijavljeni otpad	10 462	11 960	10 927	9 693
Y46	*1 268*	*1 355*	*872*	*826*
Y47	*639*	*546*	*646*	*739*

U razdoblju od 2001. do 2019. ukupna se količina drugog prijavljenog otpada otpremljenog unutar i izvan EU-a povećala za 463 %. U Table tablici 3 prikazane su pošiljke drugog prijavljenog otpada prema postupku gospodarenja otpadom.

Tablica 3 Drugi prijavljeni otpad otpremljen iz država članica, prema postupku gospodarenja otpadom (tisuće tona)

	2016.	**2017.**	**2018.**	**2019.**
Odlaganje	508	542	410	350
Oporaba	3 113	3 342	2 460	2 714
Recikliranje	6 223	7 539	7 397	6 451
Mješovita obrada	617	528	660	178
Nije navedeno	0	9	0	0

Otpad koji nije uvršten na popis

U ovom se odjeljku navode podaci o pošiljkama otpada koji nije uvršten na popis. Taj je otpad uključen u podatke o pošiljkama opasnog otpada ili u podatke o pošiljkama drugog prijavljenog otpada, na temelju klasifikacije prema oznaci u Europskom popisu otpada ili na temelju drugih prijavljenih informacija u podacima o pošiljkama prema kojima se pošiljke određuju kao opasne ili neopasne. U razdoblju 2016.–2019. otpremljeno je u prosjeku 9,5 milijuna tona otpada koji nije uvršten na popis. Većina toga bila je namijenjena postupcima oporabe.

5. POŠILJKE OTPADA U DRŽAVE ČLANICE

Sve države članice dostavile su informacije o otpadu koji se doprema na njihovo državno područje u skladu s člankom 51. stavkom 1. Uredbe za sve četiri godine razdoblja izvješćivanja 2016.–2019. U razdoblju 2016.–2019. izvješća o takvim pošiljkama dostavilo je 26 država članica, a samo je Malta izvijestila da nije primila nikakve pošiljke opasnog ili drugog prijavljenog otpada.

U države članice EU-a 2001. otpremljeno je 7 milijuna tona prijavljenog otpada, dok je u razdoblju 2016.–2019. prosječna godišnja količina takvih pošiljaka prijavljenog otpada iznosila 24 milijuna tona. To je povećanje za 231 % od 2001. do razdoblja 2016.–2019. Iako se iznos mijenja iz godine u godinu, prosjek za razdoblje 2013.–2015. bio je 22 milijuna tona, što znači da je došlo do povećanja od 10 % u odnosu na zadnje razdoblje izvješćivanja. Osim toga, 2016. i 2017. zabilježene su najveće količine pošiljaka u države članice od 2001.: 26,1 milijun tona, odnosno 26,6 milijuna tona. To je nastavak općeg trenda povećanja kad je riječ o dolaznim pošiljkama otpada.

Kao i u prethodnim razdobljima izvješćivanja Njemačka je bila država članica koja je bila odredište najveće količine prijavljenog otpada, s 24 milijuna tona dopremljenog otpada u razdoblju 2016.–2019. Francuska je u predmetnom četverogodišnjem razdoblju zauzela drugo mjesto, s 18 milijuna tona dopremljenog otpada, a Švedska treće, s 12 milijuna tona.

Trend zabilježen tijekom prethodnih razdoblja izvješćivanja nastavio se te je gotovo sav opasni i drugi prijavljeni otpad otpremljen u države članice EU-a u razdoblju 2016.–2019. dolazio iz EU-a ili iz zemalja EFTA-e. Iz tih je dvaju izvora zajedno potjecalo 99 % svih takvih pošiljki prijavljenog otpada.

Opasni otpad

U razdoblju 2016.–2019. u države članice u prosjeku je godišnje dopremljeno 10,2 milijuna tona opasnog otpada (43 % „uvezenog" prijavljenog otpada). Države članice i zemlje EFTA-e zajedno su proizvele 98 % opasnog otpada otpremljenog u države članice EU-a u razdoblju 2016.–2019., što je malo povećanje u odnosu na razdoblje 2013.–2015., u kojem su proizvele 97 %.

Količina opasnog otpada uvezenog iz trećih zemalja koje nisu članice OECD-a kao udio u ukupnim dolaznim pošiljkama otpada tijekom godina kreće se između 1 i 2 %.

Količina opasnog otpada koji se otprema u EU povećala se u razdoblju od 2001. do 2019. za 265 %, što je nešto više od postotnog povećanja za sav prijavljeni otpad otpremljen u države članice (214 %).

U razdoblju od 2016. do 2019. države članice otpremile su 2,6 milijuna tona opasnog otpada izvan EU-a, dok je u istom razdoblju iz trećih zemalja u EU dopremljeno 11 milijuna tona. Stoga je EU i dalje neto uvoznik opasnog otpada.

Francuska je u razdoblju 2016.–2019. bila glavno odredište opasnog otpada (17 milijuna tona), dok je Njemačka zauzela drugo mjesto (10 milijuna tona).

U razdoblju 2016.–2019. u postupku oporabe obrađeno je 78 % opasnog otpada otpremljenog u države članice, u postupku odlaganja 16 %, dok je 6 % razvrstano kao otpad koji je podvrgnut „mješovitoj" obradi. Udio prijavljen kao otpad namijenjen odlaganju blago se smanjio u razdoblju od 2013. do 2015. (za 3 %), dok se udio prijavljen kao otpad namijenjen oporabi blago povećao (za 1 %).

U razdoblju 2016.–2019. u Njemačku je poslano 53 % sveg opasnog otpada koji se slao na odlaganje u EU-u. To je povećanje u odnosu na razdoblje 2013.–2015., u kojem je u Njemačku bilo poslano 46 % sveg opasnog otpada koji se slao na odlaganje. Razmjerno velika količina opasnog otpada koji se šalje na odlaganje u Njemačku vjerojatno je posljedica toga što ta zemlja ima razmjerno veći broj postrojenja za odlaganje opasnog otpada nego druge države članice.

U Francusku je poslano 49 % opasnog otpada koji se slao na oporabu. Riječ je o velikom povećanju u odnosu na razdoblje od 2013. do 2015., u kojem je Francuska, koja je i tada bila odredište najveće količine opasnog otpada koji se slao na oporabu, u tu svrhu primila 32 % otpada.

Drugi prijavljeni otpad

Drugi prijavljeni otpad činio je 59 % ukupnog prijavljenog otpada koji se otprema u države članice. U razdoblju od 2001. do 2019. ukupna količina drugog prijavljenog otpada otpremljenog u države članice povećala se za 189 %.

6. NEZAKONITE POŠILJKE, INSPEKCIJSKI NADZOR I PROVEDBENE MJERE

Nezakonite pošiljke

U razdoblju 2016.–2019. države članice prijavile su 5 502 nezakonite pošiljke otpada, pri čemu se broj nezakonitih pošiljaka na godišnjoj razini povećao u odnosu na prethodno razdoblje izvješćivanja. Dok su za razdoblje 2013.–2015. u prosjeku godišnje prijavljene 933 nezakonite pošiljke, za razdoblje 2016.–2019. prijavljeno je 1 376 nezakonitih pošiljaka godišnje.

U odnosu na prethodno razdoblje izvješćivanja došlo je do poboljšanja u izvješćivanju o broju nasumičnih provjera/inspekcijskih nadzora. Za razdoblje 2013.–2015. samo je 11 država članica izvijestilo u formatu iz upitnika EU-a, dok je za razdoblje 2016.–2019. odgovarajući format koristilo 27 država članica.

Nezakonitost prijavljenih pošiljaka kreće se od postupaka koji bi mogli biti administrativne pogreške do ponašanja koje jasno šteti okolišu. Kao administrativne pogreške države članice obično prijavljuju pošiljke koje nemaju potrebnu popratnu dokumentaciju iz Priloga VII. Uredbi. Danska je konkretno prijavila brojne slučajeve izricanja novčanih kazni za nepotpune obrasce iz Priloga VII. Još jedan problem o kojem su zemlje izvijestile jest neslanje odgovarajuće obavijesti. Francuska i Njemačka (države članice s najvećim brojem prijava nezakonitih pošiljaka) prijavile su brojne slučajeve prijevoza bez obavijesti.

Kad je riječ o kaznenim predmetima, često se spominju otpadna električna i elektronička oprema (OEEO) i otpadna vozila. Na primjer, većina prijavljenih nezakonitih pošiljaka u Belgiji pošiljke su opasnog OEEO-a, dok je Češka prijavila OEEO pogrešno identificiran kao elektronička i električna oprema (EEO) za ponovnu uporabu (što nije otpad). Češka je izvijestila i o otpadnim vozilima koja se šalju kao rabljeni automobili.

Njemačka je u razdoblju 2016.–2019. prijavila najveći ukupni broj nezakonitih pošiljaka, s 1 850 slučajeva, što je činilo 34 % ukupnog broja prijavljenih slučajeva u EU-u u tom razdoblju. Međutim, to uključuje velik broj „manjih prekršaja” i oko 480 slučajeva vraćanja otpada[9]. Ako se isključe ti manji prekršaji i slučajevi, broj nezakonitih pošiljki koje je Njemačka prijavila za razdoblje 2016.–2019. smanjuje se na 163 slučaja (4 % ukupnog broja slučajeva).

Belgija je među državama članicama bila na drugom mjestu po broju prijavljenih nezakonitih pošiljaka, s 952 slučaja, što je 25 % ukupnog broja prijavljenih slučajeva u EU-u u razdoblju od 2016. do 2019. Francuska je bila na trećem mjestu, sa 625 prijavljenih slučajeva (16 %).

Najveći broj nezakonitih pošiljaka u razdoblju izvješćivanja 2013.–2015. prijavila je Belgija, a drugi najveći Nizozemska. Budući da Nizozemska nije dostavila podatke za 2018. i 2019., nije moguće navesti ukupan broj nezakonitih pošiljaka za razdoblje izvješćivanja 2016.–2019. Međutim, Nizozemska je prijavila veliki broj nezakonitih pošiljki za 2016. i 2017. pa je stoga zauzela četvrto mjesto po broju prijavljenih slučajeva za razdoblje 2016.–2017. (nakon Njemačke, Belgije i Francuske).

[9] Slučajevi vraćanja otpada smatraju se manjim prekršajima ako nisu izrečene veće kazne.

Inspekcijski nadzor

Prema izvješćima za 2019., od 26 država članica koje su dostavile informacije, njih 20 je prijavilo inspekcijske nadzore u novom formatu, u kojem su inspekcijski nadzori razvrstanima prema, prvo, fizičkim pregledima ustanova, poduzeća, posrednika i trgovaca povezanih s pošiljkama otpada, i drugo, prema inspekcijskim nadzorima pošiljki otpada, uključujući fizičke preglede. Većina tih država članica dostavila je osnovnu razinu informacija i brojki koje se zahtijevaju u izvješću za te dvije kategorije inspekcijskih nadzora, dok su neke dostavile detaljnije informacije.

Primjeri država članice koje su dostavile detaljnije informacije:

- Njemačka je razvrstala inspekcijske nadzore pošiljaka otpada na savezne i državne inspekcijske nadzore,
- Belgija je dostavila brojke za preglede na cesti,
- Finska je razvrstala inspekcijske nadzore prema nacionalnim tijelima koja ih provode,
- Grčka je izvijestila o broju unakrsnih provjera podataka, i
- Portugal je naveo da inspekcijski nadzori pošiljaka otpada uključuju preglede vozila i jedinstvenih carinskih deklaracija.

Zbog nedosljednosti u izvješćivanju i činjenice da, čak i kad se upotrebljava novi format, nije jasno koje vrste inspekcijskih nadzora države članice uključuju u svoja izvješća broj prijavljenih inspekcijskih nadzora znatno se razlikuje među državama članicama i nije moguće usporediti broj inspekcijskih nadzora među državama članicama. Osim toga, još uvijek ne postoji zajedničko razumijevanje toga koje bi provedbene aktivnosti trebalo računati kao „nasumične provjere”[10].

Provedbene mjere

Trinaest država članica dostavilo je pojedinosti o kaznama koje se mogu izreći u skladu s njihovim nacionalnim pravom, uključujući novčane kazne (Belgija, Češka, Estonija, Francuska, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) i zatvorske kazne (Belgija, Estonija, Francuska, Hrvatska, Italija, Malta i Njemačka). Čini se da od prethodnog razdoblja izvješćivanja nije došlo do znatnih promjena u broju izrečenih kazni.

Najviši iznos prijavljene novčane kazne i dalje je isti kao u razdoblju izvješćivanja 2013.–2015., a riječ je o novčanoj kazni u iznosu od 2 milijuna EUR, koju je prijavila Češka i koja se može izreći i fizičkim osobama i pravnim subjektima. Najdulja prijavljena zatvorska kazna ostaje ista, a to je kazna od 10 godina zatvora u Njemačkoj zbog nanošenja velike štete u okolišu. Kao i u razdoblju 2013.–2015., dvogodišnja kazna zatvora uobičajena je kazna.

Podaci nisu dovoljno pouzdani da bi se zaključilo odvraćaju li veće novčane kazne i dulje zatvorske kazne od nezakonitog slanja otpada. Belgija i dalje ima najveći ukupan broj nezakonitih pošiljaka te drugu i treću najveću novčanu kaznu (do 500 000 EUR u Flandriji i do 1 000 000 EUR u Valoniji) i najdulju zatvorsku kaznu (pet godina).

[10] Uredbom (EU) br. 660/2014, kojom se izmjenjuje Uredba br. 1013/2006, pojam „nasumičnih provjera” zamijenjen je pojmom „inspekcijski nadzor” u Uredbi. To je stupilo na snagu u siječnju 2016.

7. DALJNJE MJERE

Komisija je 30. siječnja 2020. objavila evaluaciju Uredbe[11]. Osim toga, Komisija je 17. studenoga 2021. podnijela prijedlog nove uredbe o pošiljkama otpada. Suzakonodavci u Europskom parlamentu i Vijeću trenutačno razmatraju taj prijedlog.

[11] https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/shipments/SWD_2020_26_F1_SWD_EVALUATION_EN_V4_P1_1064541.pdf