

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

469. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 LUTEGO 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dostępu do surowców wtórnych (złomu metalowego, papieru odzyskanego w wyniku recyklingu itd.) (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 107/01)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Dnia 15 lipca 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

dostępu do surowców wtórnych (złomu metalowego, papieru odzyskanego w wyniku recyklingu itd.).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 stycznia 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 88 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet bardzo docenia analizy poszczególnych stowarzyszeń branżowych, które wyjaśniają obecną sytuację oraz nakreślają prawdopodobne przyszłe scenariusze mogące powodować poważną nierównowagę podaży i popytu na rynku surowców wtórnych.

1.2 Komitet wskazuje również na to, że dostępność surowców wtórnych jako taka jest w niektórych krajach (Stany Zjednoczone, Chiny) uważana za kwestię o znaczeniu strategicznym i tak też jest tam traktowana. Oczywiście surowce wtórne nie są wykluczone z podobnie restrykcyjnego systemu w tych krajach. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że DG ds. Środowiska uznała efektywne wykorzystanie materiałów za kluczowy priorytet.

1.3 Dostęp do określonych surowców jest bardzo różny w poszczególnych sektorach przemysłu, podobnie jak same przepływy materiałowe, zgodnie z ich charakterem i tradycyjnymi zastosowaniami niezbędnych surowców.

W niektórych przypadkach, takich jak przemysł szklarski i stalowy, cel, którym jest efektywne wykorzystanie materiałów, można by osiągnąć po prostu dzięki dostosowaniu i wyważeniu istniejących systemów i procesów produkcji za pomocą właściwie określonych zachęt. EKES przestrzega, że zachęty te nie powinny powodować zagrożenia dla liczby i jakości miejsc pracy w recyklingu i przemyśle przetwarzania.

1.4 Obecnie wywożone są duże ilości zebranych surowców wtórnych, chociaż są one bardzo potrzebne w europejskich sektorach podstawowych i przetwórstwie. Tendencja ta poważnie zagraża zatrudnieniu we wszystkich gałęziach przemysłu przetwórczego.

1.5 Sposób radzenia sobie z nadmiernymi ilościami odpadów zebranych z istniejących specjalnych systemów zbiórki często polega na niewybiórczej wyprzedży tych zebranych kategorii odpadów bez dodatkowego przetworzenia i bez zapewnienia ich ostatecznego wykorzystania w UE.

1.6 Niestety w celu unikania bezpośredniej kontroli przepływów istotnych surowców wtórnych często stosowane są nielegalne praktyki handlowe. Używa się na przykład fałszywych deklaracji celnych klasyfikujących odpady jako towary używane, aby nie stosować przepisów rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów w przypadku przepływów określonych surowców wtórnych.

1.7 W ten sposób strumienie odpadów zebranych na rzecz podatników z UE nie zapewniają osiągnięcia zamierzonych korzyści, lecz zmniejszają konkurencyjność odpowiednich gałęzi przemysłu poprzez ograniczanie podaży surowców wtórnych lub niepotrzebne podwyższenie jej kosztów.

1.8 Jednocześnie oczywiste jest, że liczne szczegółowe przepisy dotyczące recyklingu nie zostały przygotowane w sposób spójny. Na ogół koncentrują się one na poszczególnych, odrębnych aspektach zbiórki i recyklingu, a nie uwzględniają sił rynkowych działających w systemach i procesach.

1.9 Rozporządzenie REACH również powoduje problemy w niektórych gałęziach recyklingu, ponieważ nie wprowadza wyraźnego rozróżnienia między produktami wycofanymi z użycia (odpadów) i artykułami użytkowymi. Zatem ta koncepcja, stworzona w dobrej intencji, niestety nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonego celu. Niektóre gałęzie przemysłu, na które ma to wpływ, takie jak przemysł papierniczy, znalazły sposób na przełamanie tego impasu, inne zaś nadal szukają praktycznych rozwiązań. Jest to poważny przykład niespójności ram prawnych, przed którą przemysł przestrzegał już wcześniej!

1.10 Konflikt między siłami rynkowymi a obowiązującymi ramami prawnymi należy szczegółowo przeanalizować, aby osiągnąć lepiej wyważone wyniki. Jedną z możliwych propozycji mogłoby być zastosowanie ceł wywozowych w celu ochrony przed ryzykiem utraty cennych materiałów. Środki takie oczywiście musiałyby być zgodne z zasadami WTO. UE powinna ewentualnie przeprowadzić negocjacje z WTO w sprawie zasad stosowanych w sytuacjach nadzwyczajnych i ustalić jasne i przejrzyste warunki dotyczące ograniczeń / ceł wywozowych w przypadku odpadów o znaczeniu strategicznym.

1.11 Innym rozwiązaniem byłoby uzgodnienie elastycznych celów recyklingu w zależności od faktycznej sytuacji rynkowej, tzn. w czasie spadku koniunktury na rynku (spadku popytu) cele dotyczące recyklingu mogłyby być ograniczane, a w okresach wzrostu charakteryzujących się dużym popytem byłyby one zwiększane. Jednocześnie trzeba rozważyć inteligentne sposoby utrzymania podstawowego poziomu zatrudnienia w całym cyklu koniunkturalnym na całej długości łańcucha wartości w odpowiednich sektorach, takich jak sektor odpadów opakowaniowych, sektor papierniczy itd.

1.12 Jeszcze innym rozwiązaniem byłoby ustalenie celów / kwot recyklingu odpowiadających wyłącznie ilościom odpadów, które mogłyby zostać ponownie użyte w UE, z wyłączeniem

odpadów sprzedawanych zagranicą, które nie mogłyby być użyte w zakładach w UE. Środkowi takiemu powinno jednak towarzyszyć ponowne ustalenie celów / kwot, tak aby dostosować je do faktycznych możliwości recyklingu w UE.

1.13 EKES zdecydowanie popiera apel przemysłu do UE o opracowanie całościowej i spójnej polityki dotyczącej długoterminowego stałego dostępu do surowców i wykorzystania zasobów. Polityka ta powinna wspierać przemysł europejski w wysiłkach podejmowanych w celu ciągłego wykorzystywania tych samych zasobów („od kołyski do kołyski”). Recykling należy wspierać poprzez ulepszanie infrastruktury służącej zbieraniu, tworzenie pewności prawa i równych szans oraz poprzez usuwanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. W przypadku tego zasadniczego warunku potrzebna jest odpowiednia równowaga i spójność wszystkich rozporządzeń, dyrektyw i decyzji.

1.14 Regulacje UE dotyczące odpadów nakładają obowiązki prawne na wszystkie podmioty uczestniczące w strumieniach odpadów, i te zadania powinny być ściśle kontrolowane i egzekwowane przez odpowiednie organy. Ich edukowanie i szkolenie stanowi zasadniczy warunek zwalczania wszelkich nielegalnych praktyk stosowanych przez nieuczciwe podmioty, głównie w handlu międzynarodowym.

1.15 Wszystkie pojedyncze elementy polityki UE w dziedzinie zmiany klimatu powinny uwzględniać ekologiczne korzyści związane z surowcami wtórnymi; należy ponadto unikać niespójności: przykładowo system handlu uprawnieniami do emisji UE nie odzwierciedla oszczędności energii ani zmniejszonych emisji dwutlenku węgla wynikających z wykorzystania odzyskiwalnych surowców w innych sektorach przemysłowych i budowlanych oraz niepotrzebnie obarcza te sektory dodatkowymi kosztami.

1.16 Zarządzaniu takimi złożonymi ramami powinien ponadto towarzyszyć poważny ciągły dialog społeczny, aby zachęcić do tworzenia nowych miejsc pracy wysokiej jakości w odpowiednich łańcuchach wartości.

2. Wstęp

2.1 Stały dostęp do surowców oraz ich zrównoważone wykorzystanie są podstawowymi elementami polityki UE dotyczącej zrównoważonego rozwoju. Są one podstawą obecnej i przyszłej konkurencyjności gałęzi przemysłu wytwórczego w UE⁽¹⁾. Łańcuchy dostaw surowców – zarówno pierwotnych, jak i wtórnych – są autentycznymi sektorami gospodarki zapewniającymi miejsca pracy i tworzącymi bogactwo w Europie. Recykling jest działalnością gospodarczą wnoszącą znaczny wkład w PKB UE. W zbieraniu zużytych materiałów i produktów uczestniczą obywatele, gminy i władze publiczne, które zainwestowały w efektywne systemy w celu zaspokojenia coraz większych potrzeb w zakresie długoterminowego zrównoważonego rozwoju.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Inicjatywa na rzecz surowców – zaspokajanie naszych kluczowych potrzeb w celu stymulowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 92.

2.2 Należy uznać komplementarność surowców pierwotnych i wtórnych: chociaż surowce wtórne są wydajnym ekologicznie sposobem ponownego wprowadzenia do gospodarki cennych zasobów, zasadniczo nie są (jeszcze) wystarczające, aby zaspokoić coraz większy popyt na materiały (papier, metale i minerały). Oba rodzaje są potrzebne i wzajemnie się uzupełniają. Usprawnienie systemów zbiórki i wykorzystania surowców wtórnych w UE przyczyni się do osiągnięcia celów strategii „UE 2020”.

2.3 Przemysł apeluje do UE o opracowanie całościowej i spójnej polityki dotyczącej długoterminowego stałego dostępu do surowców i wykorzystania zasobów. Polityka ta powinna wspierać przemysł europejski w wysiłkach podejmowanych w celu ciągłego wykorzystywania tych samych zasobów („od kołyski do kołyski”). Inicjatywa na rzecz surowców, strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, strategia tematyczna dotycząca zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz szstandarowa inicjatywa komisarza Janeza Potočnika „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” są wzajemnie powiązаныmi inicjatywami, które powinny być spójne i zintegrowane. Należy również uwzględnić inne inicjatywy, takie jak SCP (zrównoważona konsumpcja i produkcja), dyrektywę ramową w sprawie odpadów czy inne polityki dotyczące recyklingu i polityki związane z zasobami.

3. Identyfikacja najważniejszych przepływów surowców wtórnych ⁽²⁾

3.1 Istnieją tradycyjne produkty przeznaczone do recyklingu, takie jak złom żelazny i nieżelazny, odpady papierowe i tekturowe, szkło, które mają długą historię i tradycję recyklingu w bardziej lub mniej zamkniętych pętlach. Te konkretne gałęzie przemysłu nie mogą przetrwać bez stałych dostaw odzyskanych materiałów i zużytych towarów. Inne produkty, takie jak plastik, są stosunkowo nowe w recyklingu i w porównaniu z tradycyjnymi produktami proces ponownego użycia materiałów nie musi w tym przypadku kończyć się w zamkniętym cyklu.

3.2 Te cechy najważniejszych surowców wtórnych przeznaczonych do recyklingu stanowią o przepływach tych materiałów i podmiotach w ich łańcuchach wartości.

3.2.1 **Złom żelaza i stali:** Ogólnie rzecz biorąc, recykling złomu żelaza i stali wiąże się ze zbiórką, segregacją, prasowaniem, paczkowaniem, cięciem, rozdrabnianiem lub przycinaniem, a wreszcie stapianiem w hutach stali. Złom żelazny jest zbierany albo oddzielnie, albo w postaci mieszanej, a następnie sortowany w składzie złomu i sprzedawany zakładom przetwarzania złomu lub przesyłany bezpośrednio do huty stali. Gdy złom znajdzie się już w zakładzie przetwarzania złomu, różne rodzaje metali są rozdzielane i przygotowywane do rozdrobnienia / przycięcia. Rozdrabnianie i przycinanie jest często potrzebne do dalszych etapów oddzielania. W przypadku stali nierdzewnej większe kawałki są zbierane oddzielnie lub sortowane w składzie złomu przed rozdrobnieniem. Mniejsze części stali nierdzewnej są oddzielane w wieloetapowym procesie. W hutach stali złom żelaza i stali jest zazwyczaj załadowywany bezpośrednio do pieców.

3.2.1.1 Europejski przemysł odzyskiwania stali (na etapie przetwarzania) jest stosunkowo skoncentrowany: siedem przedsiębiorstw zapewnia około 40 % całego złomu stali dostarczanego do hut stali. Według Biura Międzynarodowego Recyklingu i Europejskiej Federacji Odzysku i Recyklingu Żelaza, w UE-27 istnieje około 42 000 składów złomu. Sektor złomu szacuje, że 250 spośród nich ma status bardzo dużych przedsiębiorstw, 9 000 to średnie i duże przedsiębiorstwa przetwarzające ponad 120 000 ton rocznie, a pozostałe – około 36 000 – to średnie i małe przedsiębiorstwa.

3.2.1.2 Systemy zbiórki mogą się różnić w zależności od rodzaju produktu i kraju. Produkty o dużych rozmiarach wycofane z użycia oraz produkty wytwarzane w dużych ilościach, takie jak produkty pochodzące z budowy i rozbiórki, są zazwyczaj transportowane bezpośrednio do składu złomu lub zakładów przetwarzania złomu. Zarówno dyrektywa w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, jak i dyrektywa w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego nakłada obowiązek odzyskiwania, a tym samym zbiórki złomu na producentów. Niewielkie produkty, takie jak materiały opakowaniowe, są zbierane przez władze lokalne, co oznacza, że w tym przypadku zbiórką nie zajmuje się przemysł złomu metalowego, chociaż w przypadku zużytych puszek po napojach podejmowane są inicjatywy branżowe, np. centra zbiórki, terminale złomu, w których puszki stalowe i aluminiowe są oddzielane i prasowane do transportu do zakładów przetwórczych lub rafinerii.

3.2.1.3 Złom jest jednym z nielicznych surowców wtórnych, co do których Europa może się spodziewać, że będą nieustannie dostępne, a nawet będą występować w niewielkich nadwyżkach; handel w UE, jak również przywóz z innych krajów i wywóz do innych krajów, jest ugruntowany od dziesięcioleci. W UE trudno jest oszacować ogólną ilość przewożonego złomu. Szacunkowe dane dotyczące przywozu i wywozu wynoszą (2008 r.) odpowiednio 5,3 mln ton rocznie i 12,9 mln ton rocznie, a w tym samym roku ogólne zużycie złomu wyniosło 112 mln ton.

3.2.2 **Złom nieżelazny i inne strumienie odpadów zawierające takie metale:** W porównaniu z żelazem i stalą ta kategoria złomu nieżelaznego jest znacznie bardziej zróżnicowana pod względem (a) metali, (b) dostępnych zasobów i (c) metod, które trzeba stosować do oddzielenia i wyekstrahowania określonych metali ze strumieni odpadów. Najważniejszymi i występującymi w największych ilościach metalami są aluminium, cynk, ołów i miedź; w łańcuchach odpadów występują również takie metale jak cyna i metale szlachetne, które można wyekstrahować odpowiednimi metodami.

3.2.2.1 Systemy zbiórki są takie same jak te stosowane w przypadku złomu żelaznego lub do nich podobne. Aby otrzymać odzyskany złom metalowy o dobrej jakości z produktów wycofanych z użycia (pojazdów wycofanych z eksploatacji, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego), stosuje się zaawansowane technologie. W przypadku podstawowych metali nieżelaznych ekstrahowanych ze strumieni odpadów wskaźnik odzyskania i wskaźniki wykorzystania są natomiast bardzo wysokie.

⁽²⁾ Dane zaczerpnięte przeważnie z badań JRC dotyczących odpadów (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) oraz ze statystyk sektorowych.

3.2.2.2 Popiół i żużel są również istotne w procesie odzyskiwania metali nieżelaznych, który wymaga specjalnych technologii. W ogromnej mierze niewykorzystane zasoby metali nieżelaznych można znaleźć w pozostałościach dawnych kopalń na obszarach wydobywania rudy w UE. Chociaż te odpady kopalniane⁽³⁾ są wyłączone z zakresu ustawodawstwa ogólnego UE dotyczącego odpadów, należy zwrócić uwagę również na te surowce, o ile jest to ekonomicznie opłacalne.

3.2.3 **Papier odzyskany w wyniku recyklingu:** Przemysł papierniczy jest sektorem, który od początku opiera się na zasobach odnawialnych i recyklingu, a zebrane zużyte tkaniny były pierwszym surowcem używanym do wytwarzania papieru. Recykling papieru był jak dotąd stosunkowo prosty, a jego wykorzystanie jest dominujące. Istnieją dwa typowe ważne źródła zasobów (podobnie jak w przypadku metali żelaznych): papier przemysłowy z odzysku (między innymi przemysł opakowaniowy i drukarski) oraz odpady użytkowe (komunalne). Preferowane są kategorie posortowane, a zatem w przypadku odpadów komunalnych konieczne jest oddzielenie zużytego papieru oraz przeprowadzenie podstawowych czynności sortowania.

3.2.3.1 Na przepływy materiałowe poważny wpływ miała ostatnia recesja; wykorzystanie odzyskanego papieru zmniejszyło się o 7,6 % do 44,9 mln ton w 2009 r. Ilość papieru zebranego po raz pierwszy obniżyła się o 3,6 % do 56,6 mln ton, zaś zużycie papieru zmniejszyło się o 10,1 % w tym samym okresie. Wywóz odzyskanego papieru z UE, Norwegii i Szwajcarii do państw trzecich nadal wzrasta i osiąga poziom 12,8 mln ton, z czego 96,3 % trafia na rynki azjatyckie. W Azji większość surowca trafiła do Chin (71,4 % wywozu europejskiego). W wyniku zmian zaobserwowanych w tym wyjątkowym roku wskaźnik recyklingu wzrósł do rekordowej wysokości 72,2 % w 2009 r. po tym, jak w roku poprzednim wyniósł 66,7 %. Gdy dojdzie do ożywienia gospodarki, może tymczasowo nastąpić zmiana w przeciwnym kierunku, ponieważ recykling może nie być w stanie od razu dostosować się do zwiększającego się zużycia papieru. Z powodu ostatnich zmian w strukturze przemysłu odzyskany papier stanowi 44,2 %, a masa celulozowa 40,4 % włókna używanego w produkcji papieru w krajach należących do Konfederacji Europejskiego Przemysłu Papierniczego (CEPI).

3.2.4 **Szkło:** Szkło może być poddawane recyklingowi wielokrotnie i w 100 % bez utraty jakości w celu wytworzenia innego szklanego pojemnika. Zebrane szkło jest wykorzystywane do wytwarzania nowego szkła takiej samej jakości. Sprawia to, że szkło jest rzeczywiście materiałem, który można poddawać ciągłemu recyklingowi. Do wytworzenia nowych pojemników szklanych można wykorzystać do 90 % odpadów szklanych; jedynym rzeczywistym ograniczeniem dla wykorzystywania odpadów szklanych jest obecnie ilość odzyskiwanego szkła i dostępność odpadów szklanych w Europie.

3.2.4.1 System odzyskiwania szkła jest stosunkowo prosty: większość odzyskanego szkła pochodzi z odpadów opakowaniowych (zużyte pojemniki szklane), a niewielka ilość jest odzyskiwana z odpadów budowlanych (szkło płaskie). Średni wskaźnik zbiórki na potrzeby recyklingu szklanych pojemników osiąga poziom 65 % w krajach UE-27; w 2008 r. w Europie (w tym w Norwegii, Szwajcarii i Turcji) zebrano prawie 11,5 mln ton opakowań szklanych.

3.2.4.2 Wyzwaniem w recyklingu szkła jest recykling pozostałych 7 mln ton szkła, które wprowadzono do obrotu w 2008 r., lecz którego nie poddano recyklingowi. Sprawą najwyższej wagi jest poprawa recyklingu i wsparcie właściwych systemów recyklingu w Unii Europejskiej.

3.2.4.3 Systemy zbiórki i odzyskiwania szkła płaskiego i szkła z pojazdów wycofanych z eksploatacji nie są jak dotąd wystarczająco rozwinięte, tak więc ten cenny zasób wciąż pozostaje bardziej ciężarem dla środowiska.

3.2.5 **Odpady plastikowe** stanowią około 25 % wszystkich odpadów stałych zgromadzonych na składowiskach odpadów. Ze względu na odporność materiałów plastikowych na degradację proces rozkładu trwa długo po ich umieszczeniu na składowiskach odpadów. Spalanie plastiku w celu odzyskania energii musi być kontrolowane we właściwych zakładach ze względu na wysoki poziom niebezpiecznych emisji.

3.2.5.1 Najważniejsze sektory, które zużywają plastik i są również głównymi źródłami odpadów plastikowych, to: opakowania (38,1 %), gospodarstwa domowe (22,3 %) oraz budownictwo (17,6 %). Opakowania pochodzące z sektora dystrybucji i sprzedaży detalicznej stanowią ponad 80 % (potencjalnych) opakowań plastikowych, które mogą podlegać zbiórce. Zbieranie i przetwarzanie odpadów plastikowych z mieszanych odpadów z gospodarstw domowych wydaje się jedną z najtrudniejszych części procesu gospodarowania odpadami. Większość plastiku wykorzystywanego w budownictwie jest przeznaczona do długoterminowych zastosowań.

3.2.5.2 Niektóre części odpadów plastikowych nie nadają się do recyklingu, np. opakowania spożywcze lub plastik wymieszany z innymi materiałami, ponieważ oczyszczenie zanieczyszczonego plastiku wiązałoby się w tym przypadku z kosztami wyższymi niż wartość produktów, a to ze względu na dużą ilość zużytej energii. Mogą one jednak być wykorzystywane do odzyskiwania energii.

3.2.5.3 Państwa UE-27 są eksporterem netto odpadów plastikowych, ścinek i złomu. Od 1999 r. różnica między przywozem a wywozem stale się powiększa. Po niewielkim wzroście w latach 1999–2002 wywóz gwałtownie wzrósł do 2,1 Mt w latach 2002–2006. W latach 1999–2006 przywóz wzrósł z 55 000 ton do 256 000 ton.

3.2.5.4 Jeśli chodzi o poliestrowe włókna odcinkowe, poddany recyklingowi PET stanowi 70 % surowców przetwarzanych w UE. Istotne znaczenie ma zatem dostępność butelek z poliestru. Produkcenci w Europie borykają się jednak obecnie z poważnymi problemami w związku z faktem, że przedsiębiorstwa handlowe coraz częściej są skłonne przesyłać PET na Daleki Wschód, zwłaszcza do Chin, w postaci płatków (rozdrobione fragmenty butelek) lub jako sprasowane butelki. Chiny właśnie znoszą ograniczenia dotyczące przywozu odpadów PET, aby ułatwić jeszcze silniejsze wypływanie tego ważnego surowca wtórnego z UE.

⁽³⁾ Odpady kopalniane są przedmiotem dyrektywy 2006/21/WE.

4. Ramy prawne recyklingu

4.1 Regulacje bezpośrednio w UE

4.1.1 Recykling należy wspierać poprzez ulepszenie infrastruktury służącej zbieraniu odpadów, tworzenie pewności prawa i równych szans oraz poprzez usuwanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. W przypadku tego zasadniczego warunku potrzebna jest odpowiednia równowaga i spójność wszystkich rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Chociaż dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (2008/98/WE) wyznaczyła pożądany kierunek, trzeba ją uznawać za pierwszy etap, na którym konieczne będą regularne kontrole rzeczywistej sytuacji, a następnie dostosowania.

4.1.2 Innymi istotnymi aktami prawnymi są dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w obecnej formie, dyrektywa 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów oraz dyrektywa 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE). Wymienione dyrektywy określają arbitralne cele recyklingu, które zakłócają wolny rynek surowców wtórnych. Biorąc pod uwagę prawie stale wprowadzane zmiany i poprawki, konieczne jest ciągle zwracanie uwagi na skutki tych ram prawnych.

4.2 **Regulacje pośrednie:** Procesy odzyskiwania i recyklingu reguluje nie tylko szerokie spektrum ustawodawstwa dotyczącego odpadów, lecz również przepisy regulujące konkretne sektory przemysłu lub cały przemysł, z których wynikają dodatkowe ograniczenia i kontrole. Najważniejsze w tym obszarze są skutki rozporządzenia REACH (WE nr 1907/2006) oraz polityki UE dotyczącej zmiany klimatu.

4.2.1 Jeśli chodzi o rozporządzenie REACH, odpady mu nie podlegają, lecz mogłyby mu podlegać odzyskana substancja lub mieszanina w momencie, gdy straci status odpadu. Komisja zajęła się tym problemem, a odpowiednie techniczne grupy robocze przedstawiły mniej lub bardziej zadowolające propozycje przełamania tego impasu. Nadal jednak istnieje niepewność, a JRC-IPTS Komisji w Sewilli dysponuje bardzo przydatnymi analizami; ponadto Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) dysponuje informacjami, które mogłyby pomóc w rozwiązaniu tych problemów. Nie można jednak całkowicie unikać rejestracji, nawet w przypadkach, gdy nie może ona przynieść żadnych korzyści.

4.2.2 Polityka UE dotycząca zmiany klimatu powinna ułatwić wprowadzenie szeregu zachęt powodujących konsekwentną i trwałą zmianę polegającą na odejściu globalnego społeczeństwa od podstawowych, kopalnych źródeł energii na rzecz źródeł alternatywnych. Europejski program zapobiegania zmianie klimatu składa się z pojedynczych elementów, które podobno są zintegrowane, lecz niestety integracja pozostaje w większym stopniu w sferze deklaracji, niż jest rzeczywistością. Niektóre z elementów wywierają poważny wpływ na procesy odzyskiwania i recyklingu: system handlu uprawnieniami do emisji UE zaktualizowany na okres po wygaśnięciu protokołu z Kioto utrudnia działalność operatorów zakładów produkcyjnych poprzez administracyjne podejście do ustalania przydziałów na lata 2013–2020. Ponadto stopniowo wprowadzany

system licytacji wyczerpałby środki finansowe operatorów, którzy mieliby ich jeszcze mniej na przyszłe procesy ograniczania emisji dwutlenku węgla. Z drugiej strony, system handlu uprawnieniami do emisji UE nie odzwierciedla oszczędności energii ani mniejszych emisji dwutlenku węgla wynikających z wykorzystania odzyskiwalnych surowców w innych sektorach przemysłowych i budowlanych.

4.2.3 Dodatkowe problemy wynikają z dyrektywy w sprawie energii odnawialnej. Z powodu dążenia do wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz ich znacznego niewyważonego wspierania istnieje poważne niebezpieczeństwo utraty dużych ilości odzyskanych surowców wtórnych (wszelkich rodzajów biomasy, odzyskanego papieru) z materiału ponownie wykorzystywanego do wytwarzania energii, energii elektrycznej i ciepła. Wszystkie te rodzaje ryzyka należy poddać właściwej analizie i odpowiednio zminimalizować, jeżeli w miarę możliwości dostęp do surowców wtórnych ma zostać zachowany, a nawet ulepszony. Należy stosować się do definicji biomasy, a w razie potrzeby wzmocnić ją, aby uniknąć niewłaściwego wykorzystywania biomasy do celów wytwarzania energii odnawialnej. W niektórych przypadkach, z powodu dotacji zakłócających rynek, nawet surowce pierwotne (drewno) są po prostu spalane!

4.2.4 Regulacje UE dotyczące odpadów nakładają prawne obowiązki na wszystkie podmioty uczestniczące w strumieniach odpadów, i te zadania powinny być ściśle kontrolowane i egzekwowane przez odpowiednie organy. Ich edukowanie i szkolenie stanowi zasadniczy warunek zwalczania wszelkich nielegalnych praktyk stosowanych przez pozbawione skrupułów podmioty, głównie w handlu międzynarodowym.

5. Łańcuchy wartości i podmioty mające udział w głównych strumieniach surowców wtórnych

Z opisu zamieszczonego w rozdziale 3 wynika, że istnieją duże różnice pomiędzy strumieniami surowców wtórnych. Niektóre z nich nie wymagają żadnych interwencji i opierają się na naturalnej dla nich podstawie – wypróbowanych w przeszłości systemach zbierania, wstępnego przetwarzania i przetwarzania (wraz z sortowaniem) odpadów przed dostarczeniem odzyskanych materiałów do większego zakładu. Można wymienić kilka cech, które pozwolą zauważyć potencjalne niebezpieczeństwa związane z procesami odzyskiwania i recyklingu oraz uniknąć ich.

5.1 Wartość rynkowa surowców wtórnych jest jednym z kluczowych czynników wpływających na ostateczną dostępność surowców. Zbieranie i wstępne przetwarzanie odpadów to stosunkowo tanie etapy w przypadku skoncentrowanych strumieni odpadów (żelazo, szkło i papier); pozyskane w ten sposób surowce wtórne są łatwo dostępne, a ich koszt – umiarkowany. Zasady rynkowe stosują się do całego zamkniętego cyklu obiegu surowców. Wzrasta jednak ilość odpadów, których recykling nie opiera się na rynkowych cenach surowców, ale służy zachowaniu zgodności z zasadami polityki UE dotyczącej odpadów. Większość odpadów opakowaniowych, odpadów elektrotechnicznych i elektronicznych oraz odpadów podlegających biodegradacji jest przetwarzana, aby osiągnąć cele różnych dyrektyw.

5.1.1 Produkcja surowców wtórnych z tych strumieni odpadów nie jest ekonomicznie opłacalna na rynku światowym. Odpady zbiera się, sortuje i przetwarza ze względu na przepisy rozszerzające zakres odpowiedzialności producentów albo z powodu bezpośredniego finansowania publicznego. W obu przypadkach za procesy te płać mieszkańcy Europy, jako podatnicy albo jako konsumenci.

5.1.2 Powstające w Europie surowce wtórne są łatwo dostępne dla wszystkich działających na świecie podmiotów zawsze, kiedy wzrasta ogólny rynkowy popyt na surowce. Ogromne ilości zebranych i nieprzetworzonych odpadów są wywożone, głównie do Azji. Wahań cen są niezwykle duże, ponieważ światowy rynek odznacza się dużą zmiennością. Kiedy światowy rynek znajduje się w kryzysie, odzyskane surowce są gromadzone, jako że konieczne jest osiągnięcie celów recyklingu. Ta sytuacja powoduje poważne zakłócenia rynku w UE.

5.1.3 Europejskie przedsiębiorstwa zajmujące się recyklingiem odpadów zmuszone są inwestować w swoje zakłady znacznie więcej niż ich azjatyccy konkurenci, ponieważ są zobowiązane do utrzymania zarówno nadwyżki mocy przerobowych, jak i wyższych standardów technologicznych. Kiedy zaś na światowym rynku surowców zaczyna się wzrost, ich uzyskany znacznym kosztem potencjał pozostaje niewykorzystany, gdyż zebrane odpady są wywożone z Europy bez wcześniejszego przetworzenia. Dlatego niezbędne jest takie dopasowanie globalnych sił rządzących ilościami surowców oraz ram regulacyjnych, aby zapobiec zakłóceniom na rynku i ułatwić europejskiemu przemysłowi dostęp do surowców wtórnych.

5.1.4 Ograniczenia dotyczące nielegalnego lub półlegalnego handlu surowcami wtórnymi mogłyby polegać na tym, że od partnerów spoza UE odbierających surowce wtórne bezwzględnie wymagano by uznanych w skali międzynarodowej certyfikatów jakości, takich jak certyfikaty oparte na standardach ISO. Państwa członkowskie mogłyby również podejmować wszelkie kroki prawne przy sprawdzaniu legalności pochodzenia zbieranych odpadów, ilekroć mogłoby ono być problematyczne.

5.1.5 Ponieważ polityka dotycząca surowców jest w wielu częściach świata kwestią bezpieczeństwa o strategicznym

znaczeniu, wsparcie Wspólnoty dla całych łańcuchów wartości, zwłaszcza tych związanych z surowcami wtórnymi wysokiej jakości („pierwsza jakość”), może pomóc w rozwiązaniu wielu problemów z dostępem do surowców wtórnych. Konieczny jest przegląd europejskich klasyfikacji surowców wtórnych, aby określić, czym jest w przypadku tych surowców „pierwsza jakość”.

5.2 Racjonalny recykling musi mieć korzystny wpływ na środowisko we wszystkich gałęziach przemysłu, które wykorzystują duże ilości surowców wtórnych. Nawet zastosowanie zaawansowanych technologii przetwarzania, których wymagają trudne do przetworzenia strumienie odpadów, nie wpływa na to ogólne stwierdzenie. Zwykle całkowite zużycie energii ulega zmniejszeniu, czasem bardzo znacznemu, w porównaniu z przetwarzaniem kopalin lub surowców pochodzenia rolniczego. Redukcja ta oznacza również ograniczenie emisji dwutlenku węgla, przeważnie ograniczenie emisji gazów itd. Zanieczyszczenia zawarte w strumieniach odpadów powodują powstanie nowych odpadów, które należy brać pod rozwagę, oraz niejednokrotnie konieczność zastosowania efektywnych oczyszczalni ścieków. Tego rodzaju trudne do przetworzenia strumienie odpadów powodują wzrost kosztów przetworzenia wstępnego i przetworzenia, co czyni proces droższym.

5.3 Konkurencyjne wykorzystanie surowców wtórnych stanowi poważne zagrożenie dla takich gałęzi przemysłu (zob. 4.2.3). W konkurencyjnym środowisku zakłócenia powstają za sprawą środków finansowych, które mają służyć zupełnie innym celom, co może spowodować duże zakłócenia na rynkach surowców. Przemysł papierniczy nie jest w stanie konkurować o masę celulozową (główny surowiec) i papier z odzysku (drugi ważny surowiec) z przedsiębiorstwami, które produkują energię cieplną i elektryczną z odnawialnych źródeł energii i korzystają z dotacji na ten cel. Należy zastosować odpowiednie środki ochronne, aby zapewnić dostęp do podstawowych surowców. Jeśli środki te nie będą skuteczne, jedna z kluczowych gałęzi przemysłu w UE znajdzie się w poważnym niebezpieczeństwie. Wspieranie produkcji surowców wtórnych „pierwszej jakości” zwiększy zapotrzebowanie na pracę i będzie miało korzystny wpływ na społeczeństwo w okresach kryzysu wpływającego na zużycie surowców wtórnych.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON