

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrażania pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym: warianty podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów”

[COM(2018) 32 final]

(2018/C 283/08)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek Komisji	12.2.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	19.9.2017 (w oczekiwaniu na wniosek)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	3.5.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.5.2018
Sesja plenarna nr	535
Wynik głosowania	185/01/01
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęte przez Komisję podejście polegające na systematycznej analizie odpowiednich wariantów, które mogą pomóc rozwiązać szereg problemów odnotowanych na etapie interakcji między przepisami dotyczącymi chemikaliów, produktów i odpadów.

1.2. Wskazana jest długofalowa i aktywnie realizowana strategia, takiego rodzaju jak przyjmowana przez Komisję w tej sprawie. Proces transformacji będzie niewątpliwie długi i konieczne będą stałe zachęty posuwające go naprzód. Ponadto trzeba będzie w nim uwzględnić postępy technologiczne w dziedzinie identyfikacji i przetwarzania.

1.3. Ogólna ochrona zdrowia publicznego oraz zdrowia końcowych konsumentów produktów ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zaufania do zasad gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.4. Brak kompleksowych działań zagraża również bezpieczeństwu i higienie pracy w zakładach recyklingu, w szczególności w odniesieniu do problemu tzw. substancji odziedziczonych. W związku z tym istotne znaczenie ma dostarczanie wyczerpujących informacji związkom zawodowym.

1.5. Należy nadać priorytet pełnemu stosowaniu rozporządzenia REACH i innych już obowiązujących przepisów dotyczących chemikaliów. Obowiązujące przepisy zapobiegające pierwotnemu wprowadzaniu niebezpiecznych chemikaliów do cyklu materiałowego nadal nie są w pełni stosowane, zwłaszcza w odniesieniu do przywozu do UE produktów z krajów trzecich.

1.6. EKES wskazuje i popiera dalsze inwestycje przedsiębiorstw recyklingu w przystosowany sprzęt do sortowania oraz rozważenie ekonomicznych i technicznych środków wsparcia w tym obszarze.

1.7. EKES zdecydowanie popiera pogląd, że lepsze informacje na temat obecności, rozmieszczenia i stężenia niebezpiecznych chemikaliów w produktach i materiałach odzyskanych z odpadów mogą przyczynić się do zmniejszenia problemów napotykanych przez podmioty w łańcuchu odzyskiwania.

1.8. Identyfikacja zarówno potencjalnych źródeł wartości, jak i koniecznych działań ochronnych w odniesieniu do niebezpiecznych substancji chemicznych w strumieniu odpadów będzie pomocna w analizie kosztów i korzyści, która będzie konieczna do uzasadnienia środków ustawodawczych i działań praktycznych.

1.9. Konieczne jest usprawnienie i wzmocnienie, w razie potrzeby, wymagań dotyczących identyfikacji i śledzenia importowanych towarów, które mogą zawierać substancje wzbudzające szczególnie duże obawy (SVHC), w celu egzekwowania zakazu, w razie konieczności, jak i odpowiednich mechanizmów identyfikowalności w całym cyklu życia produktu.

1.10. Ramy prawne powinny zapewniać jednakową ochronę bez względu na to, czy produkt został wykonany z surowców pierwotnych czy materiałów odzyskiwanych.

2. Wprowadzenie

2.1. W swojej opinii w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym⁽¹⁾,⁽²⁾ EKES zasygnalizował potrzebę ułatwienia odzysku materiałów ze strumienia odpadów i zauważył, że należy zająć się szeregiem trudnień o charakterze prawnym, technicznym i finansowym. Takim utrudnieniem jest obecność niebezpiecznych substancji w materiałach odpadowych, a przedmiotowy komunikat stanowi wkład w proces określania celów polityki, wyzwań i rozwiązań służących osiągnięciu większego stopnia zamknięcia obiegu w gospodarce. W niektórych obszarach konieczne będą środki pozalegislacyjne, jednak nadrzędnym celem jest wywarcie wpływu na kształt przyszłej polityki.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. W komunikacie określono szereg celów polityki i powiązanych kwestii oraz zachęcono zainteresowane strony do zajęcia stanowisk w sprawie wskazanych wyzwań, aby pomóc wytyczyć ścieżkę w kierunku rzeczywistej gospodarki o obiegu zamkniętym. Wyzwania te podzielono na cztery główne kategorie – przyjęte podejście ma charakter rozpoznawczy i nieautorytarny. Niniejsza opinia – uwzględniająca dokument roboczy służb Komisji oraz uwagi członków EKES-u i organizacji zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego – jest odpowiedzią na wniosek o przedstawienie preferowanych wariantów, które pozwolą sprostać głównym wyzwaniom. Z tego powodu główną treść opinii zamieszczono w ostatniej części, zawierającej uwagi szczegółowe.

3.2. Komisja rozpoczyna konsultacje publiczne, zachęcając do dyskusji z Parlamentem Europejskim, Radą i zainteresowanymi stronami w celu dokonania wyboru wariantów i określenia konkretnych działań na poziomie ogólnym i sektorowym na rzecz rozwoju rynków zrównoważonych surowców wtórnych. Kolejne działania będą podejmowane zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, a wszelkie konkretne wnioski przewidujące znaczące oddziaływanie będą poprzedzone ocenami skutków.

4. Uwagi ogólne

4.1. Przepisy Unii istotne dla omawianego tematu dotyczą chemikaliów, produktów i odpadów⁽³⁾. Słabym punktem obecnych ram prawnych jest w szczególności niezapewnienie przekazywania informacji dotyczących niebezpiecznych chemikaliów przez cały cykl materiałowy i ewentualne późniejsze cykle życia.

4.2. Coraz bardziej złożone społeczeństwo w coraz większym stopniu opiera się na wykorzystaniu chemikaliów⁽⁴⁾. Filarami **prawodawstwa UE dotyczącego chemikaliów** są rozporządzenie CLP⁽⁵⁾, rozporządzenie REACH⁽⁶⁾ oraz rozporządzenie w sprawie TZO⁽⁷⁾, które uzupełniają się wzajemnie i mają zastosowanie niezależnie od sektora zastosowań.

⁽¹⁾ Opinia w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽²⁾ Pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym przyjęty przez Komisję w dniu 2 grudnia 2015 r.

⁽³⁾ Definicje odpadów niebezpiecznych można znaleźć w „Wytycznych dotyczących definicji i klasyfikacji odpadów niebezpiecznych”, czerwiec 2015 r.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie EEA nr 2/2016, s. 33–34.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH).

⁽⁷⁾ Rozporządzenie w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych – zob. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm.

4.3. **Prawodawstwo dotyczące produktów** może skupiać się na aspektach bezpieczeństwa, a także zrównoważenia produktów. W dyrektywie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów⁽⁸⁾ wprowadzono ogólne wymogi dotyczące bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych przeznaczonych dla konsumentów. Istotne jest także prawodawstwo dotyczące określonych produktów, np. dyrektywa dotycząca bezpieczeństwa zabawek, rozporządzenie dotyczące opakowań żywności, dyrektywa RoHS⁽⁹⁾ i dyrektywa dotycząca ekoprojektu. W swojej opinii⁽¹⁰⁾ EKES popiera „zintegrowane podejście” do ekoprojektu, którego obecny zakres należy rozszerzyć. Takie zintegrowane podejście uwzględniałoby zarówno efektywność energetyczną i właściwości produktów, jak i efektywność i właściwości pod względem zużycia zasobów i materiałów.

4.4. Istotnych jest również kilka aktów **prawodawstwa dotyczącego odpadów**. Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów była przedmiotem kilku opinii EKES-u, który konsekwentnie popiera wymóg przyjmowania przez państwa członkowskie kolejności priorytetów w postępowaniu z odpadami, zgodnie z którą pierwszym priorytetem jest zapobieganie powstawaniu odpadów, kolejne to przygotowywanie do ponownego użycia, recykling lub inne metody odzysku, zaś w ostateczności stosuje się unieszkodliwianie przez spalanie lub składowanie. EKES domagał się również wprowadzenia wymogu przyjęcia przez państwa członkowskie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Ponadto wezwał do wzmocnienia przepisu nakładającego wymóg dotyczący selektywnego zbierania⁽¹¹⁾.

4.5. Można wskazać kilka ogólnych aspektów, które powinny wyznaczać kierunek przyszłych działań:

- **Lepsze informacje** na temat obecności, rozmieszczenia i stężenia niebezpiecznych chemikaliów w produktach i materiałach odzyskanych z odpadów mogą przyczynić się do zmniejszenia problemów napotykanym przez podmioty w łańcuchu odzyskiwania oraz zwiększenia ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego.
- Konieczne jest zapobieganie **pierwotnemu wprowadzaniu** niebezpiecznych chemikaliów do cyklu materiałowego. Nadal nie stosuje się w pełni obowiązujących przepisów, które to umożliwiają.
- **Ramy prawne** powinny zapewniać jednakową ochronę bez względu na to, czy produkt został wykonany z materiałów pierwotnych czy odzyskanych.

4.6. Warto zauważyć, że trwają prace wspierające. Na przykład kwestię obecności niebezpiecznych chemikaliów w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym objęto zakresem dyrektywy RoHS, która inicjując zastępowanie niektórych substancji niebezpiecznych w tego rodzaju sprzęcie, zwiększa możliwości i opłacalność recyklingu odpadów pochodzących z takiego sprzętu. Ponadto cztery powiązane wnioski ustawodawcze⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁵⁾ są obecnie omawiane w Parlamencie Europejskim i Radzie. EKES odnotowuje niedawne porozumienie polityczne w tej sprawie⁽¹⁶⁾.

4.7. Niektóre z kwestii poruszonych w przedmiotowym komunikacie są koncepcyjnie złożone, zwłaszcza w odniesieniu do problemów wynikających z braku harmonizacji i dopasowania przepisów. EKES uważa, że bardziej konkretne kwestie dotyczące informacji i substancji odziedziczonych powinny być traktowane priorytetowo.

4.8. Niemniej jednak ze streszczenia kwestii przedstawionych w przedmiotowym komunikacie oraz szeregu różnych realizowanych lub opracowywanych inicjatyw na rzecz osiągnięcia prawdziwszej gospodarki o obiegu zamkniętym wynika jasno, że proces przejścia na tę gospodarkę, z którym wiąże się usuwanie substancji niebezpiecznych z odpadów i w trakcie ich odzysku lub recyklingu, nie zakończy się szybko. W związku z tym właściwa jest długofalowa i aktywnie realizowana strategia, takiego rodzaju jak przyjmowana przez Komisję.

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

⁽⁹⁾ Dyrektywa 2011/65/UE w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie planu prac dotyczącego ekoprojektu na lata 2016–2019 (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 97).

⁽¹¹⁾ Opinia w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽¹²⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

⁽¹³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2000/53/WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2006/66/WE w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów i 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

⁽¹⁴⁾ Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów.

⁽¹⁵⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów.

⁽¹⁶⁾ Statement by Commissioner Vella on the political agreement reached to modernise waste rules.

5. Uwagi szczegółowe

Wymóg udzielania informacji

5.1. Celem jest zapewnienie, aby odpowiednie informacje na temat obecnych w produktach substancji potencjalnie niebezpiecznych były dostępne dla wszystkich uczestników łańcucha dostaw, a docelowo również dla podmiotów gospodarujących odpadami. Jeśli można w pierwszej kolejności ograniczyć przedstawianie się niebezpiecznych chemikaliów do cyklu gospodarczego, będzie to bez wątpienia najlepszy sposób ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Może to również umożliwić odzysk materiałów z odpadów oraz wzmocnić gospodarkę o obiegu zamkniętym.

5.2. Dostarczanie wyczerpujących informacji związkom zawodowym może odgrywać istotną rolę w ochronie zdrowia pracowników i ma zatem zasadnicze znaczenie.

5.3. Rozporządzenie REACH reguluje produkcję, wprowadzanie do obrotu i stosowanie chemikaliów w UE. Jego celem jest przede wszystkim zapewnienie wysokiego poziomu ochrony ludzi i środowiska. Stowarzyszenia konsumentów i Komisja wskazują w swoich sprawozdaniach na niedostateczne spełnienie ograniczonych obowiązków dotyczących komunikacji wzdłuż łańcucha dostaw, nałożonych przez rozporządzenie REACH.

5.4. Komisja rozpoczyna studium wykonalności na temat stosowania różnorodnych systemów informacyjnych, innowacyjnych technologii identyfikacji oraz strategii, które mogłyby umożliwić przepływ istotnych informacji w łańcuchach dostaw wyrobów oraz ich przekazywanie podmiotom zajmującym się recyklingiem. Pytanie: czy wprowadzenie obowiązkowego systemu informowania wnosi wartość dodaną i w jaki sposób powinniśmy traktować towary importowane do UE, które mogą zawierać niedozwolone substancje?

5.5. EKES uważa, że w dużym stopniu już istnieją narzędzia prawne, które mogą ograniczyć przedstawianie się substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie do cyklu materiałowego. W szczególności istotne są te przepisy, które nadają priorytet i sprzyjają zastępowaniu ich chemikaliami innymi niż niebezpieczne. EKES opowiada się za pełnym stosowaniem rozporządzenia REACH oraz jego aktualizacją wraz z rozwojem wiedzy naukowej w dziedzinie niebezpiecznych właściwości chemikaliów, w tym surowców wtórnych. Pozwoli to zapewnić bezpieczeństwo i higienę pracy pracowników oraz chronić zdrowie publicznych konsumentów końcowych, a ponadto przyczyni się do zwiększenia wiarygodności gospodarki o obiegu zamkniętym.

5.6. Jeśli chodzi o towary przywożone, już obecnie importerzy mają obowiązek identyfikowania substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie. Można położyć większy nacisk na egzekwowanie nałożonego na mocy rozporządzenia REACH obowiązku opisywania przez producentów i importerów w dokumentacji rejestracyjnej i kartach charakterystyki scenariuszy narażenia obejmujących etap, na którym substancja jest odpadem. Oprócz tego mogą być wymagane bardziej szczegółowe informacje, takie jak opis różnych scenariuszy wycofania z użycia dotyczące recyklingu, przygotowania do ponownego użycia lub unieszkodliwienia. Należy to zrobić w połączeniu z egzekwowaniem obowiązku producentów i importerów produktów w zakresie informowania przedsiębiorców w łańcuchu dostaw o obecności substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie w towarach, jak również z wymogiem wskazania rozmieszczenia substancji w produkcji.

5.7. Konieczne jest usprawnienie i wzmocnienie, w razie potrzeby, wymagań dotyczących identyfikacji i śledzenia importowanych towarów, które mogą zawierać SVHC, w celu egzekwowania zakazu, w razie konieczności, jak i odpowiednich mechanizmów identyfikowalności w całym cyklu życia produktu.

5.8. Komitet obawia się, że mogą pojawić się szczególne problemy z pełną identyfikacją tego rodzaju substancji w kontekście umów o wolnym handlu i umów o partnerstwie gospodarczym.

5.9. Ogólnie rzecz biorąc, konieczne będą dalsze inwestycje przedsiębiorstw recyklingu w przystosowany sprzęt do sortowania oraz należy rozważyć ekonomiczne i techniczne środki wsparcia w tym obszarze.

Odpady zawierające substancje, które nie są już dozwolone w nowych produktach

5.10. Restrykcyjne przepisy dotyczące niebezpiecznych chemikaliów istnieją w państwach członkowskich od XIX wieku, a nowe chemikalia są poddawane rygorystycznym badaniom pod kątem zagrożeń. Jednak w wyniku stałej oceny zagrożeń okazuje się, że produkty wytworzone legalnie w przeszłości zawierają substancje stanowiące bardzo duże zagrożenie, natomiast wytworzone obecnie produkty mogą zawierać substancje, które będą w przyszłości zakazane. Na etapie przetwarzania i odzysku odpadów może to prowadzić do niebezpiecznych substancji odziedziczonych.

5.11. Celem jest ułatwienie recyklingu przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania surowców wtórnych dzięki promowaniu nietoksycznych cykli materiałowych. Ponadto, rozważając możliwe ograniczenia dotyczące chemikaliów i odstępstwa od ograniczeń, konieczne jest zwrócenie większej uwagi na ich wpływ na recykling i ponowne użycie w przyszłości.

5.12. Komisja uważa, że kwestia substancji odziedziczonych pozostaje barierą dla rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, dlatego należy opracować konkretną metodologię podejmowania decyzji w celu wsparcia procesu podejmowania decyzji dotyczących możliwości recyklingu odpadów zawierających substancje potencjalnie niebezpieczne. Zakończenia prac w tym obszarze należy spodziewać się do połowy 2019 r. Wiąże się z tym potrzeba opracowania wytycznych, dzięki którym kwestia obecności substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie w materiałach odzyskanych będzie w większym stopniu uwzględniana na wczesnych etapach przygotowywania wniosków, co przyczyni się do lepszego zarządzania ryzykiem, a ponadto rozważana jest możliwość wdrożenia przepisów wykonawczych, które umożliwią skuteczną kontrolę nad stosowaniem obowiązującego wyłączenia substancji odzyskanych z obowiązku rejestracji w systemie REACH.

5.13. Sytuacja dotycząca substancji odziedziczonych prowadzi do pytania, czy istnieje możliwość pogodzenia koncepcji odpadów jako zasobu, który powinniśmy poddawać recyklingowi, z jednoczesnym zapewnieniem, aby z odpadów zawierających substancje stanowiące bardzo duże zagrożenie odzyskiwane były jedynie materiały bezpieczne do stosowania. Czy powinniśmy pozwolić na to, aby materiały pochodzące z recyklingu zawierały chemikalia, które nie są już dozwolone w materiałach pierwotnych? Jeśli tak, to na jakich warunkach?

5.14. Docelowo materiały z recyklingu powinny mieć właściwości i skład chemiczny jak najbardziej zbliżony do porównywalnych materiałów pierwotnych. Czynniki gospodarcze i techniczne mają duże znaczenie w ustalaniu wykonalności usuwania substancji potencjalnie niebezpiecznych i w dużym stopniu zależą od danego przypadku. Istnieją dwa warianty strategiczne, z których jeden przewiduje te same zasady dla wszystkich surowców pierwotnych i wtórnych, a drugi przewiduje określone i ograniczone w czasie odstępstwa dla surowców wtórnych.

5.15. EKES uważa, że wszelkie kryteria stosowane w tym kontekście powinny zapobiegać obecności niebezpiecznych chemikaliów w materiałach z odzysku w stężeniach przekraczających poziom dozwolony dla materiałów pierwotnych.

Brak dopasowania przepisów określających, które odpady i chemikalia są niebezpieczne

5.16. Kwestia jest ściśle powiązana z powyższymi uwagami na temat harmonizacji, a obydwie te kwestie są koncepcyjnie złożone. Jak stwierdzono powyżej, produkcja i stosowanie niebezpiecznych chemikaliów i produktów podlegają surowym unijnym przepisom przyjętym w celu ochrony pracowników, obywateli i środowiska. Również gospodarowanie odpadami podlega przepisom UE opracowanym w tym samym celu. Mimo to badania wskazują, że te dwa zbiory przepisów nie są jednak w pełni dopasowane⁽¹⁷⁾.

5.17. Trzeba osiągnąć bardziej spójne podejście do zasad klasyfikacji chemikaliów i odpadów. Mogłoby ono polegać na przyjęciu przepisów podobnych do dyrektywy WEEE⁽¹⁸⁾ w odniesieniu do innych grup produktów lub strumieni materiałów (np. mebli lub wyrobów włókienniczych) nakładających wymóg odpowiedniej obróbki odpadów zawierających niebezpieczne substancje chemiczne, zanim zostaną one odzyskane i wykorzystane w nowych produktach. Komisja zamierza opublikować wytyczne w sprawie klasyfikacji odpadów, które pomogą podmiotom gospodarującym odpadami oraz właściwym organom w przyjęciu wspólnego podejścia do charakterystyki i klasyfikacji odpadów. Ponadto kontynuowana będzie wymiana najlepszych praktyk w zakresie metod badań. Zainteresowane strony są proszone o rozważenie, czy konieczne jest dopasowanie zasad klasyfikacji pod względem zagrożeń, tak aby odpady były uznawane za niebezpieczne zgodnie z tymi samymi zasadami co produkty.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁷⁾ Zob. np. *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances* („Zadbanie o czystość: w jaki sposób chronić gospodarkę o obiegu zamkniętym przed substancjami niebezpiecznymi”). Europejskie Biuro Ochrony Środowiska.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.