

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów

COM (2005) 667 końcowy 2005/0281 (COD)

(2006/C 309/12)

Dnia 24 lutego 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 maja 2006 r. Sprawozdawcą był **Stephane BUFFETAUT**.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5-6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dn. 5 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię większością 114 głosów, przy 4 osobach wstrzymujących się od głosu.

1. Wnioski

1.1 EKES aprobuje wyrażony przez Komisję zamiar zmodernizowania, uproszczenia i dostosowania aktów prawnych w dziedzinie odpadów. Komitet popiera zwłaszcza przyjęte podejście i ducha strategii dla zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu. Należy popierać wolę doprowadzenia do powszechnego i jednolitego stosowania prawa, aby uniknąć zakłóceń w dziedzinie środowiska, zdrowia publicznego i konkurencji na rynku odpadów. Komitet podkreśla, jakie znaczenie dla uniknięcia apelacji i postępowań sądowych ma jasność i precyzja definicji i załączników. Wyraża jednak żal z powodu widocznego w dokumencie braku ambicji co do zapobiegania powstawaniu odpadów. Komitet podkreśla, że pragnienie osiągnięcia prawdziwego rozwoju zrównoważonego pociąga za sobą konieczność prowadzenia skutecznej polityki zapobiegania powstawaniu odpadów i ich odzyskiwania, mamy bowiem do czynienia z niedoborem i ciągłym drożeniem surowców, zaleca jednak, by rozwinięto narzędzia na szczeblu europejskim, żeby osiągnąć zamierzone cele zarówno jakościowe, jak i ilościowe. Pod tym względem widać prawdziwą słabość dokumentu. Ponadto wydaje się, że zdaniem Komisji uproszczenie procedur przyznawania zezwoleń na eksploatację instalacji do przetwarzania odpadów zachęci do recyklingu. Jest to błędne podejście, które przyniesie negatywne skutki dla środowiska i zagrożenie dla zdrowia. Ponadto jest to niezgodne z zasadami konwencji z Aarhus odnośnie do informowania opinii publicznej o odpadach. Zezwolenie bowiem zawiera warunki techniczne związane z ochroną środowiska: jest natury publicznej i opatrzone jest zobowiązaniami dotyczącymi przekazywania informacji i sprawowania nadzoru. W żadnym razie nie hamuje rozwoju w dziedzinie przetwarzania i recyklingu odpadów, lecz przeciwnie — dodaje koniecznych gwarancji w nadzorze nad przestrzeganiem norm i stosowaniem najlepszych dostępnych technologii sprawowanym przez administrację.

1.2 Również wprowadzenie pojęcia cyklu życia w polityce dotyczącej odpadów wydaje się Komitetowi w pełni trafne, podobnie jak podejście w zakresie zmniejszenia składowisk, odzyskiwania kompostu i energii, czystego recyklingu i zapobiegania powstawaniu odpadów.

1.3 Jeżeli chodzi o wniosek dotyczący dyrektywy, EKES uważa, że jeżeli chęć odwołania się do pomocniczości będzie deklarowana w zbyt absolutny sposób, pojawi się ryzyko jej sprzeczności z wolą posiadania prawa stosowanego powszechnie i w sposób zharmonizowany w całej Unii Europejskiej.

1.4 Komitet usilnie zaleca dopilnowanie, aby połączenie/uchylenie dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych nie doprowadziło do zmniejszenia nadzoru i ochrony zdrowia publicznego i uważa, że w swej obecnej formie dokument nie dostarcza w tym względzie wystarczających gwarancji. Należałoby przynajmniej sprecyzować, że mieszanki odpadów niebezpiecznych, jak i zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia nie są dozwolone dla tego rodzaju odpadów. To w istocie klasyfikacja na „niebezpieczne” lub „nie niebezpieczne” określa w szczególności konkretne środki ostrożności i zobowiązania w zakresie transportu i przetwarzania odpadów. Zbytne uproszczenie w tej dziedzinie nie może być traktowane jako postęp w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

1.5 EKES podkreśla, że recykling, który należy wspierać, nie wpływa negatywnie na środowisko i umożliwia skuteczne odzyskiwanie materiałów.

1.6 Wyraża on poważną wątpliwość co do trafności procedury komitologii, stosowanej, aby określić niektóre specjalne kryteria pozwalające stwierdzić, kiedy odpady przestają być odpadami.

1.7 W jego opinii niektóre definicje są nieprecyzyjne (zwłaszcza definicja producenta i waloryzacji). Należałoby bowiem zdefiniować z jednej strony odzyskiwanie „materiałów” prowadzące do „recyklingu materiałowego”, z możliwością utraty statusu odpadów dla pewnych kategorii, z drugiej zaś — „odzyskiwanie energii”, bez możliwości utraty statusu odpadów, tak aby doprowadzić do jednolitego stosowania dyrektywy o spalaniu odpadów do wszystkich sposobów termicznego odzyskiwania energii z odpadów, zarówno za pomocą spalania, jak i współspalania. W przypadku spalania odpadów dobrze jest zachęcać do wysokiej wydajności w odzyskiwaniu energii jako warunku zakwalifikowania spalania jako odzyskiwania; zadziwia jednak to, że przepis ten miałby zastosowanie wyłącznie do spalania odpadów, z pominięciem innych sposobów odzyskiwania energii. W takim wypadku spalanie odpadów należy postrzegać jako odzyskiwanie tylko w sytuacji, gdy prowadzi ono do wysokiej wydajności energetycznej.

1.8 Komitet zdecydowanie żałuje, że nie zaproponowano w tej kwestii instrumentów finansowych jednolitych dla całej Unii.

1.9 Wyraża również ubolewanie, że tekst nie zawiera żadnego zobowiązania w kwestii warunków pracy i zdrowia pracowników w tym sektorze.

2. Wprowadzenie

2.1 Polityka dotycząca odpadów jest jedną z najstarszych polityk Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska naturalnego, ponieważ obecna dyrektywa ramowa pochodzi z 1975 r. W ciągu trzydziestu lat znacznej zmianie uległy jednak ogólny kontekst gospodarczy i społeczny, praktyki, technologie, polityki na szczeblu krajowym i lokalnym, a także świadomość zbiorowa w kwestii problemu odpadów. Tworzenie prawa europejskiego w dziedzinie odpadów, realizowane stale od 1975 r., uległo przyspieszeniu w latach dziewięćdziesiątych, wraz ze zmianą dyrektywy ramowej w 1991 r., a następnie przyjęciem szeregu dyrektyw w sprawie niektórych procesów przetwarzania niektórych strumieni odpadów i gospodarowania nimi.

2.2 Obowiązujące prawodawstwo zostało poddane próbie czasu, ujawniły się braki lub nieścisłości, spory i orzecznictwo uwidoczniły trudności w interpretacji i kompleksowość legislacyjną po części wynikające z rozdrobnienia przepisów w różnych tekstach, które odwołują się do siebie nawzajem.

2.3 Równocześnie rozwinęła się prawdziwa gospodarka odpadami. Działania w zakresie gospodarowania odpadami i recyklingu stały się odrębnymi sektorami gospodarczymi odnotowującymi wysoki wzrost i generującymi obroty szacowane na ponad 100 miliardów euro w Europie liczącej dwadzieścia pięć państw.

2.4 Wreszcie nastąpiło i nastąpi ponownie rozszerzenie Unii Europejskiej. Tymczasem w nowych państwach członkowskich sytuacja w przedmiotowej dziedzinie jest dość trudna, przede wszystkim ze względu na znaczenie składowania. Należy zatem uznać za naturalne, że Komisja Europejska chciała ponownie rozważyć kwestię odpadów, nie porzucając przy tym ducha obowiązujących przepisów i unikając całkowitej zmiany ich struktury.

2.5 Dlatego też opublikowała komunikat dotyczący strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu ⁽¹⁾ i zaproponowała nową dyrektywę w sprawie odpadów ⁽²⁾. Pierwszy dokument określa kierunki polityczne i ogólną filozofię Komisji, drugi wyraża je w konkretnych przepisach prawnych.

3. Odnowiona polityka

3.1 Punktem wyjścia dla rozważań Komisji, na których opiera się strategia tematyczna, jest stwierdzenie, że w ciągu trzydziestu lat osiągnięto znaczny postęp w dziedzinie odpadów, lecz ilość odpadów wciąż rośnie, zakres recyklingu i odzyskiwania odpadów jest niewystarczający, a powiązane rynki z trudem się rozwijają. Zresztą poza konkretnymi tekstami dotyczącymi odpadów pewną pozytywną rolę odegrały dyrektywy IPPC.

3.2 Ponadto przetwarzanie odpadów przyczynia się w pewnym stopniu do problemów związanych ze środowiskiem i wywołuje dodatkowe koszty gospodarcze.

3.3 Wreszcie, w prawodawstwie europejskim brakuje precyzji w niektórych kwestiach, co prowadzi do sporów i rozbieżności w jego stosowaniu w różnych krajach.

3.4 W jaki sposób przetwarza się dziś odpady komunalne? Najlepsze statystyki dotyczą odpadów komunalnych, które stanowią około 14 % wszystkich wytworzonych odpadów. 49 % umieszcza się na składowisku, 18 % poddaje się spalaniu, 33 % jest przedmiotem recyklingu i kompostowania. Dodatkowo występują duże rozbieżności między niektórymi państwami członkowskimi, gdzie 90 % odpadów umieszcza się na składowiskach a tymi, w których trafia tam tylko 10 % odpadów. Należy podkreślić, że podobne trudności pojawiają się również w przypadku innych kategorii odpadów.

3.5 Ogólnie rzecz ujmując, Unia Europejska znajduje się w sytuacji, w której, pomimo niewątpliwych postępów, ogólna ilość odpadów rośnie, a całkowita ilość odpadów umieszczanych na składowiskach nie zmniejsza się lub zmniejsza w niewielkim stopniu, pomimo coraz częstszego stosowania recyklingu i spalania. Jeżeli chodzi o zapobieganie powstawaniu odpadów, można stwierdzić, że prowadzona polityka nie doprowadziła do konkretnych wyników.

3.6 Jest zatem jasne, że cele prowadzonej obecnie polityki wspólnotowej nie straciły na znaczeniu. Obejmują one ograniczenie ilości śmieci, promowanie ich ponownego wykorzystania, ich recyklingu i ich odzyskiwania, aby zmniejszyć negatywny wpływ na środowisko naturalne i przyczynić się do lepszego wykorzystania zasobów.. Niemniej jednak stosowane mechanizmy muszą być bardziej wydajne.

3.7 W tym celu Komisja proponuje kierunki działania, które są związane z techniką prawodawczą, refleksją i samym pojęciem tego, czym powinna być polityka dotycząca odpadów, a także poprawą przekazywania informacji i określeniem wspólnych norm. W strategii w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu Komisja przewiduje zatem:

- obranie kierunku na społeczeństwo stosujące recykling, które w miarę możliwości unika wytwarzania odpadów i w pełni wykorzystujące zasoby materialne i energetyczne znajdujące się w odpadach,
- położenie nacisku na ogólne stosowanie prawodawstwa, aby uniknąć rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisów prawnych i zapewnić osiągnięcie przez państwa członkowskie celów określonych w obowiązujących aktach prawnych w odpowiednim czasie,
- uproszczenie i modernizację obowiązujących aktów prawnych,
- wprowadzenie pojęcia cyklu życia w polityce dotyczącej odpadów w sposób pozwalający uwzględnić jej ewentualny wkład w zmniejszenie wpływu, jaki wykorzystywanie zasobów ma na środowisko naturalne,
- wdrożenie ambitniejszej i skuteczniejszej polityki zapobiegania powstawaniu odpadów,
- poprawę przekazywania informacji i rozpowszechniania wiedzy w zakresie zapobiegania,
- opracowanie wspólnych norm referencyjnych w celu nadzorowania europejskiego rynku recyklingu,
- pogłębienia polityki recyklingu.

⁽¹⁾ COM(2005) 666 końcowy.

⁽²⁾ COM(2005) 667 końcowy.

3.8 W oczekiwaniu Komisji zmiany w prawodawstwie i koncepcji polityki dotyczącej odpadów mają doprowadzić do zmniejszenia wielkości odpadów umieszczanych na składowiskach, lepszego pozyskiwania kompostu i energii z odpadów oraz poprawy recyklingu pod względem jakościowym i ilościowym. Oczekuje się zatem większej skali odzyskiwania odpadów prowadzącej do większej „hierarchii odpadów” i większego wkładu polityki gospodarowania odpadami w poprawę wykorzystania zasobów.

W jaki sposób cele zapowiedziane w strategii tematycznej przekładają się na pierwsze przepisy prawne?

4. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie odpadów: nie rewolucja, lecz zmiana

4.1 W art. 1 wniosku Komisja przedstawia swoje cele. Mają one podwójny charakter i są współzależne:

- z jednej strony „zmniejszenie ogólnego wpływu na środowisko naturalne, jaki mają wytwarzanie odpadów i gospodarka nimi, a który jest związany z wykorzystaniem zasobów”,
- z drugiej strony i z tych samych powodów wyznaczenie w każdym państwie członkowskim priorytetowego celu „w zakresie zapobiegania lub redukcji powstawania odpadów i ich szkodliwości oraz, w drugiej kolejności, w zakresie odzyskiwania odpadów poprzez ponowne ich wykorzystanie, recykling lub inne operacje odzyskiwania”.

4.2 Komisja uważa, że aby osiągnąć ten cel, nie należy zmieniać dogłębnie wszystkich obowiązujących ram prawnych, lecz wystarczy wprowadzić zmiany poprawiające aktualne przepisy i uzupełnić istniejące luki. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi jedynie aspekt wdrażania strategii, w ramach której przedstawione zostaną również inne wnioski. Bez względu na okoliczności polityka europejska w dziedzinie odpadów opiera się w sposób konieczny na pomocniczości. Aby mogła być skuteczna, należy podjąć szereg działań począwszy od szczebla Unii Europejskiej, a kończąc na szczeblu gminnym, gdzie wiele dzieje się w praktyce. Komisja uważa, że przestrzeganie zasady pomocniczości nie oznacza spadku ambicji w dziedzinie ochrony środowiska.

4.3 Zatem wniosek jest rodzajem przeglądu dyrektywy (75/442/EWG). Łączy on w całość dyrektywę w sprawie odpadów niebezpiecznych (91/689/EWG) z dyrektywą ramową, uchylając jednocześnie tę ostatnią. Wniosek uchyla również dyrektywę w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych (75/439/EWG), lecz włącza do dyrektywy ramowej specjalny obowiązek gromadzenia.

4.4 Główne zmiany obejmują:

- wprowadzenie celu z zakresu środowiska,
- sprecyzowanie pojęcia odzyskiwania i unieszkodliwiania,
- wyjaśnienie warunków mieszania odpadów niebezpiecznych,
- wprowadzenie procedury objaśniającej, dla wybranych strumieni odpadów, kiedy odpady przestają być odpadami,

— wprowadzenie norm minimalnych lub procedury ustanawiania norm minimalnych dla szeregu operacji związanych z gospodarką odpadami,

— wprowadzenie wymogu opracowania krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów.

4.5 Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy propozycje zmian legislacyjnych pozwolą osiągnąć cele ogólne określone w strategii i poprawić obecne braki i niejasności.

5. Uwagi ogólne na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie odpadów

5.1 Nowego wniosku oczekiwano od dawna. Dla wszystkich zainteresowanych stron: państw członkowskich, organizacji pozarządowych, obywateli i specjalistów powinien on stać się podstawą europejskiej polityki gospodarowania odpadami w kontekście ochrony środowiska. Zgodnie z propozycją analiza EKES-u powinna obrać ten kierunek. Od nowego tekstu oczekiwano, że poprawi istniejącą sytuację, uwzględniając doświadczenie zdobyte od 1991 r., słabości poprzedniego tekstu i strategii, która ma zostać przyjęta w Europie w dziedzinie zrównoważonego rozwoju — strategii zakładającej politykę gospodarowania odpadami, ich odzyskiwania, recyklingu i wykorzystania w związku z niedoborem surowców i zasobów energetycznych.

5.2 Często zarzucano obowiązującym przepisom brak precyzji i jasności (dotyczy to w szczególności załączników i definicji). Podobnie często ubolewano nad brakiem jednolitego wdrażania dyrektyw i rozporządzeń w Unii i rozbieżnym podejściem stosowanym w różnych państwach członkowskich. Przegląd rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów uwidoczniał ostatnio problem wynikający z tej sytuacji.

5.3 W jaki sposób EKES może odczytać i przeanalizować proponowany tekst dyrektywy ramowej? Można się zastanawiać, czy poziom ambicji Komisji nie obniżył się w stosunku do komunikatu z 2003 r. zatytułowanego „W kierunku strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu”⁽³⁾. Podejście przyjęte w dziedzinie subsydiarności wydaje się dość minimalistyczne i może prowadzić do rozbieżności w stosowaniu przepisów. Ponadto pomija się milczeniem działania, które mogą być prowadzone w tej dziedzinie przez podmioty gospodarcze i społeczne.

5.4 Uproszczenie przepisów:

5.4.1 Zaproponowano połączenie dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych z dyrektywą ramową. W tej kwestii należy upewnić się, że odpady niebezpieczne będą nadzorowane o wiele bardziej rygorystycznie niż inne odpady, przede wszystkim jeżeli przepisy REACH będą stosowane równocześnie do wszystkich substancji wprowadzanych na rynek. Natomiast dyrektywa w sprawie olejów odpadowych została po prostu uchylona, gdyż w praktyce nie stwierdzono wynikających z tego tekstu korzyści ekologicznych w zakresie przetwarzania tych olejów. Utrzymano za to postanowienia dotyczące ich zbierania.

⁽³⁾ COM(2003) 301 końcowy.

5.4.2 Można również zauważyć, że od momentu określenia kryteriów niebezpieczeństwa Komisja wciąż nie opublikowała niezbędnych dokumentów uzupełniających: tekstów normalizacyjnych i progów stężenia niezbędnych do prawidłowego używania wykazu odpadów.

5.4.3 Znajdujące się w tekście propozycje uchylecia operacji odzyskiwania wydają się ryzykowne i powinny zostać podważone w niektórych sektorach. W rzeczywistości każdy pamięta wypadki pomieszania odpadów niebezpiecznych z naturalnymi substancjami wykorzystywanymi do produkcji środków żywienia zwierząt, które mogłyby się upowszechnić, jeżeli identyfikowalność i kontrole, które są niezbędne do prawidłowej gospodarki tymi odpadami, zostałyby porzucone. Wreszcie, Komisja powinna zbadać, czy proponowane zwolnienia (podsekcja 2 „Zwolnienia”) nie stoją w sprzeczności z postanowieniami konwencji z Aarhus dotyczącej informowania opinii publicznej i jej udziału w zakresie przetwarzania odpadów.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 Lepsze definicje

6.1.1 W obecnej dyrektywie brakuje dobrych definicji niektórych pojęć. Liczba skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jest w tej kwestii znacząca. Czy nowy tekst jest pod tym względem lepszy? W niektórych przypadkach można w to wątpić.

6.1.2 Przejęta z poprzedniego tekstu ⁽⁴⁾ definicja producenta musi zostać zmieniona. W rzeczywistości nie można dopuścić, aby osoba zmieniająca charakter odpadu stawała się nowym „producentem”. W takim przypadku jest to po prostu „przetwórca”, który w konsekwencji musi zostać uwzględniony w łańcuchu identyfikowalności. W przeciwnym przypadku jest to otwarta droga do zmiany kategorii odpadów i rozmycia odpowiedzialności faktycznego producenta odpadów. Ponadto należałoby zamieścić przynajmniej wzmiankę o zwiększonej odpowiedzialności producenta (towarów wprowadzonych na rynek).

6.1.3 W ramach rozporządzenia w sprawie przesyłania odpadów ⁽⁵⁾, które ma na celu utrzymanie wywozu w przypadku „operacji tymczasowych”, które nie są określone, podobnie jak „kupcy i pośrednicy” z tego samego rozporządzenia.

6.1.4 Recykling jest zdefiniowany, lecz definicja odzyskiwania nie jest jasna. Należałoby określić odzyskiwanie surowców prowadzące do recyklingu surowców i odzyskiwanie energii. W rzeczywistości w pierwszym przypadku koniec cyklu przetwarzania może prowadzić do wyjścia z kategorii odpadu, natomiast nie stosuje się tego w przypadku odzyskiwania energii. Odzyskiwanie energii z odpadów jest bowiem normowane — co się tyczy ochrony środowiska — przez dyrektywę dotyczącą spalania odpadów. Jeśli odpady tracą

status odpadów, przepisy w zakresie ochrony środowiska nie mają już do nich zastosowania.

6.2 Cel dyrektywy

6.2.1 Celem dyrektywy jest i musi pozostać ochrona środowiska naturalnego i zdrowia.

6.2.2 Komisja ma ogólną tendencję do nadawania dużego znaczenia otwarciu rynku, które jest tylko jednym z aspektów polityki w zakresie odpadów.

6.2.3 EKES uważa, że trzeba wyraźnie rozstrzygnąć debatę na temat określenia ram normatywnych, które pozwoliłyby mechanizmem rynkowym na ukierunkowanie gospodarki odpadami na poprawę stanu środowiska, poprzez rozwinięcie koncepcji ekowydajności i ekozarządzania w odniesieniu do naszej działalności wytwórczej i usługowej. Gospodarka odpadami jest bowiem rynkiem regulowanym, którego pierwszym celem jest ochrona środowiska, zdrowia i zasobów przy uwzględnieniu oddziaływania gospodarki, społeczeństwa i środowiska. Ochrona środowiska naturalnego jest zasadniczym elementem, który sprzyja tworzeniu miejsc pracy i konkurencyjności, niosąc jednocześnie możliwości innowacji i powstania nowych rynków. Należy zastanowić się, czy pomocniczość jest w tym przypadku podejściem idealnym. Ponadto znamienne jest, że sama Komisja w komunikacie w sprawie strategii tematycznej zgodziła się, że niektóre operacje recyklingu mogą być szkodliwe dla środowiska, lecz zaproponowała, aby państwa członkowskie poddawały procesowi odzyskiwania wszystkie odpady. Trzeba zatem sprecyzować, że należy zachęcać do tworzenia rynku czystego recyklingu poprzez określanie wspólnych wymogów na szczeblu europejskim.

6.2.4 Komisja pominęła również w „hierarchii”, jak to miało miejsce we wcześniejszym tekście, że unieszkodliwianie w prawidłowych warunkach może być korzystne dla środowiska, chociaż utrzymała przepisy wykonawcze zmierzające do tego celu. Z powyższego wynika, że nowy tekst jest w tej kwestii mniej precyzyjny niż poprzedni.

6.2.4.1 Dyrektywa ramowa musi pozostać podstawą dla skutecznej i właściwej gospodarki odpadami we wszystkich sektorach. Jej wdrożenie i środki wzmacniające strategię recyklingu pozostają zatem do określenia.

6.2.5 W dokumencie zaproponowano jako przedmiot rozważań wprowadzenie instrumentów finansowych na rzecz wspierania skutecznej gospodarki odpadami, ich recyklingiem i wykorzystaniem. Można rzeczywiście skutecznie wspierać wprowadzanie takich instrumentów w skali europejskiej, jednakże z zastrzeżeniem jednolitości. Nie zaproponowano żadnych rozwiązań w tej kwestii z powodu trudności w osiągnięciu jednolitości w Radzie dla takiej propozycji. Brak propozycji jest prawdopodobnie rozwiązaniem realistycznym, niemniej jednak jest zarazem przejawem braku stanowczości Komisji, która mogłaby zaproponować wypracowanie otwartej metody koordynacji.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 91/156/EWG z 18 marca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 259/93 z 1 lutego 1993 r. w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej i poza jej obszar.

6.3 Odpady niebezpieczne

6.3.1 W ujęciu ogólnym kwestia połączenia/uchylecia została przedstawiona w uwagach ogólnych powyżej.

6.3.2 Ciekawe jest, że w artykule dotyczącym rozdzielania odpadów poruszona została jedynie kwestia mieszania.

6.3.3 Takie odpady, bardziej niż jakiegokolwiek inne, powinny być monitorowane za pomocą skutecznych przepisów i procedur identyfikacji. Przepisy powinny wyraźnie uniemożliwić przedostanie się takich odpadów do środowiska naturalnego. Ponadto należy dopilnować, aby połączenie/uchylecie dyrektywy w sprawie odpadów niebezpiecznych nie obniżyło poziomu ochrony zdrowia publicznego. Należałoby co najmniej wyraźnie powiedzieć, że zgodnie z definicją wszelkie „mieszanie odpadów niebezpiecznych” będzie uznawane za niebezpieczne, z wyjątkiem sytuacji, w których rezultatem będzie rzeczywista detoksykacja chemiczna. Wszelkie formy rozcieńczania odpadów muszą być uznane za bezprawne.

6.4 Sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów

6.4.1 Tekst proponuje, aby państwa członkowskie skoordynowały działania na rzecz utworzenia sieci instalacji do unieszkodliwiania odpadów. Jak można domagać się inwestycji w tej dziedzinie, jeżeli państwa członkowskie nie mogą wprowadzić narzędzi niezbędnych do utrzymania funkcjonowania instalacji? W rzeczywistości przedsiębiorcy mogliby „wywozić” odpady do celów odzyskiwania w innym kraju. Przepisy w tej dziedzinie powinny być szczególnie precyzyjne. Nie mogą one wprowadzać odwrotnych skutków.

6.4.2 Zasada bliskości musi zostać przeanalizowana i wyłumaczona w świetle zasady samowystarczalności. W rzeczywis-

tości obydwie zasady są nierozdzielne, jeżeli chodzi o zrównoważoną gospodarkę odpadami.

6.5 Zapobieganie

6.5.1 Dyrektywa nie nakłada na państwa członkowskie żadnego obowiązku w aspekcie społecznym zapobiegania. Zakładałby on uwzględnienie ewentualnego oddziaływania na warunki pracy i zdrowia pracowników i przeprowadzenie rzeczywistych kampanii informacyjnych. Zapobieganie to także sprawa obywateli. Byłoby również pożądane, by posunęła się dyskusja na temat dwóch osi problemu: jakościowej i ilościowej, gdyż w gospodarce kwestie jakościowe, z pewnością mniej podległe dogmatyzmowi niż ilościowe, są generatorem postępu i wydajności.

6.6 Załączniki

6.6.1 Wprowadzono niewiele zmian, z wyjątkiem wydajności energetycznej spalarni odpadów komunalnych. Co ciekawe, nie ma żadnych informacji na temat obowiązku „wspólnych spalarni”. Co więcej, spalanie odpadów komunalnych można uznać za odzyskiwanie tylko w wypadku, gdy osiąga ono wysoki poziom wydajności energetycznej. W istocie, jeżeli niektóre odpady nie mogą zostać odzyskane, należy unikać tego, by prymitywne spalarnie odpadów o niskim poziomie efektywności w zakresie odzyskiwania użytecznej energii korzystały z przepisów dotyczących odzyskiwania. Spalanie stałoby się wtedy wygodnym rozwiązaniem i mogłoby doprowadzić do eksportu odpadów, którego należy przecież unikać.

Bruksela, 5 lipca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND