

Wspólny rynek jest kluczowy dla dobrobytu mieszkańców Unii Europejskiej i również dla ochrony środowiska

ZAPOBIEGANIE POWSTAWANIU ODPADÓW JEST PRIORYTETEM

Rozmowa z **Julianem Carrollem**, dyrektorem zarządzającym Organizacji EUROPEAN'

Gospodarkę odpadami regulują w Unii Europejskiej dwie dyrektywy.

Dyrektywa Unii Europejskiej w sprawie odpadów (zwana także ramową dyrektywą o odpadach) ustala zasady i sposoby zarządzania odpadami w Unii. Jej celem jest zmniejszenie wpływu odpadów na środowisko i zachęta do wydajnego zużycia surowców poprzez ponowne użycie, recykling i inne formy odzysku. Z kolei dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych jest aktem prawnym mającym na celu harmonizację, czyli ustalenie wspólnych reguł umożliwiających wolny i łatwy handel różnego rodzaju dobrami w Unii Europejskiej. Ma ona podwójne cele: eliminację przeszkód w wolnym handlu (poprzez harmonizację) oraz zmniejszenie wpływu opakowań na środowisko. Dyrektywa ta definiuje minimalne (zasadnicze) wymagania stawiane opakowaniom i ustala ilości opakowań, które muszą być poddawane recyklingowi lub odzyskowi w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Komisja Europejska przygotowała tę dyrektywę we wczesnych latach 90. XX w., ponieważ różne krajowe prawa dotyczące ochrony środowiska były powodem zaburzeń konkurencji i przeszkód w swobodnym przepływie towarów.

Dyrektywa w sprawie odpadów została niedawno zmieniona...

Jako akt prawny z 30-letnią historią (przyjęty w 1975), pierwotna ramowa dyrektywa o odpadach musiała być zmodernizowana. Obrosła również w dużą liczbę wyroków sądowych, co powodowało potrzebę jaśniejszego napisania niektórych jej fragmentów.

Odnowiona dyrektywa zawiera liczne nowe definicje, ustala cele dotyczące ponownego użycia i recyklingu i nakłada na pań-

stwa członkowskie obowiązek stworzenia programów zapobiegania powstawaniu odpadów. Ustala także hierarchię sposobów zagospodarowania odpadów i nakazuje, by w krajowych planach i prawodawstwie państwa członkowskie preferowały ponowne użycie, następnie recykling, potem inne formy odzysku i dopiero na końcu składowanie lub spalanie bez odzysku energii, jako opcję ostateczną. Państwa członkowskie mogą jednak odejść od tej ścisłej hierarchii w przypadku określonych strumieni odpadów, jeżeli jest to uzasadnione z punktu widzenia ochrony środowiska.

Czy hierarchia sposobów zagospodarowania odpadów ma zastosowanie w praktyce lub w regulacjach prawnych dotyczących opakowań?

Ścisłe rzecz biorąc, nie. Jeżeli bierzemy bowiem pod uwagę cały cykl życia opakowania, to okaże się, że najlepsze sposoby zagospodarowania zużytych opakowań będą się różnić zależnie od różnych czynników. Ra-



port przygotowany dla EUROOPEN pokazuje wzięte z życia przykłady sposobów wdrożenia hierarchii zagospodarowania odpadów opakowaniowych w różnych europejskich miastach i regionach. Okazuje się, że najlepsze z punktu widzenia ochrony środowiska sposoby zagospodarowania odpadów zależą od czynników geograficznych, klimatu, czynników demograficznych, stanu infrastruktury służącej zagospodarowaniu odpadów. Nie trzeba dodawać, że sposoby zagospodarowania zużytych opakowań muszą być brane pod uwagę także na etapie projektowania opakowania.

Z punktu widzenia prawnego, pytanie w jaki sposób hierarchia zagospodarowania odpadów ma zastosowanie do opakowań było przedmiotem rozważań sądów. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 2004 roku ustalił, że dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych nie ustala preferencji dla ponownego użycia opakowań ponad odzysk (włączając w to recykling, odzysk energii itp.) zużytych opakowań, a zatem nie ma hierarchii sposobów zagospodarowania odpadów opakowaniowych. Dodatkowo, ramowa dyrektywa w sprawie odpadów ustala hierarchię do zastosowania w aktach prawnych dotyczących zapobiegania powstawaniu i zagospodarowania odpadów. Dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, o czym mówiłem przed chwilą, ma szerszy zakres niż tylko zapobieganie powstawaniu i zagospodarowanie odpadów.

W praktyce, zapobieganie powstawaniu odpadów opakowaniowych (czyli sytuacji, gdy zużyte opakowania są składowane na wysypiskach lub spalane bez odzysku energii) jest oczywiście priorytetem. Dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych stwierdza również, że należy stosować jedynie minimalną ilość opakowań zapewniającą jednak ochronę produktu i jego akceptację przez konsumentów. Firmy pakujące produkty poczyniły w ciągu ostatnich kilkunastu lat ogromne postępy w zmniejszaniu wagi i grubości opakowań, oszczędzając w ten sposób surowce naturalne i w ostatecznym rozrachunku zmniejszając ilość odpadów. Należy również pamiętać, że opakowania jako takie zapo-

biegają powstawaniu odpadów poprzez ochronę produktów w nich zawartych. Może być tak, że wpływ na środowisko produktu dostatecznie opakowanego w celu jego ochrony jest niższy, niż wpływ na środowisko z powodu strat produktu i odpadów spowodowanych niedostatecznym opakowaniem produktów.

Wracając do hierarchii zagospodarowania odpadów opakowaniowych, trzeba powiedzieć, że jeżeli dane rozwiązanie prawne powoduje zakłócenia konkurencji, w nieuzasadniony sposób dyskryminuje pewne rodzaje opakowań względem innych lub powoduje zakłócenia w swobodnym przepływie towarów, to nie można używać hierarchii zagospodarowania odpadów do usprawiedliwienia tego stanu rzeczy. Jest bardzo prawdopodobne, że takie rozwiązanie prawne będzie sprzeczne z dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych i będzie mogło być zaskarżone do sądu.

Czy planowana jest zmiana dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, tak by można było stosować rozwiązania prawne zgodne z dyrektywą w sprawie odpadów?

Cele obu dyrektyw (a również i ich podstawy prawne) nie są takie same. Dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych ma podwójny cel: ochronę środowiska oraz harmonizację wspólnego rynku. Dyrektywa w sprawie odpadów jest aktem dotyczącym jedynie ochrony środowiska i nie dotyczy spraw związanych z handlem. Z tego powodu organizacje wspierające ten dokument nie przewidują ujednolicenia obu aktów prawnych.

Z tego co Pan mówi wynika, że wspólny rynek jest niezwykle istotny. Czy nie powinno się wyżej stawiać kwestii związanych z ochroną środowiska?

Pomijając fakt, że swobodny przepływ towarów jest zasadą będącą fundamentem Unii Europejskiej, wspólny rynek jest kluczowy dla dobrobytu mieszkańców Unii i również dla ochrony środowiska. W idealnej sytuacji, firmy powinny mieć dostęp do dużego rynku z jednolitymi zasadami, co pozwoliłoby im na uniknięcie niepotrzebnych kosztów i przeznaczenie środków na działania innowacyjne

wspierające rozwój produktów i procesów produkcyjnych, które mają mniejszy wpływ na środowisko. W środowisku globalnego handlu firmy muszą działać odpowiedzialnie i jednocześnie być konkurencyjne.

Czy dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych jest równie skuteczna, jak dyrektywa w sprawie odpadów?

Uważam, że tak. W niektórych obszarach w oparciu o dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych osiągnięto więcej, biorąc pod uwagę jedynie zagospodarowanie zużytych opakowań. Według Komisji Europejskiej recykling i inne formy odzysku opakowań pozwoliły na zaoszczędzenie 25 milionów ton równoważnika CO₂ i 10 milionów ton równoważnika ropy naftowej (skumulowane oszczędności do 2002 roku).

Te same dane również pokazują, że nastąpiło zmniejszenie bezwzględnych ilości opakowań trafiających na składowiska, a wzrost PKB nie jest już związany z ilością opakowań trafiających na rynek, czego nie można powiedzieć o ogólnej ilości stałych odpadów komunalnych. Finansowane przez przemysł systemy zagospodarowania opakowań są głównym czynnikiem tego sukcesu gospodarki opakowaniami w większości krajów europejskich.

A jak wygląda kwestia zapobiegania powstawaniu odpadów?

Dyrektywa w sprawie odpadów nakazuje państwom członkowskim stworzenie planów zapobiegania powstawaniu odpadów. Te plany mogą również dotyczyć opakowań, ale jeżeli tak jest, to muszą one być notyfikowane do Komisji Europejskiej w celu oceny, czy nie tworzą przypadkiem przeszkód w swobodnym przepływie towarów. Organizacje wspierające tezy tego dokumentu z zadowoleniem przyjęły zamiar wydania przez Komisję Europejską wskazówek, mających na celu pomoc krajom członkowskim w stworzeniu krajowych programów zapobiegania powstawaniu odpadów.

Pomimo że dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych nie zawiera takiego wymogu, niektóre kraje już posiadają programy zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych. W tych krajach firmy są zobowiązane do przygotowania dokumentów wykazujących, że podjęły czynności w celu zapobieżenia stosowania niepotrzebnych opako-

wań u źródła. Jednak badania wykonane na zlecenie Komisji Europejskiej wykazały, że ogólne prawidłowości w zakresie wytwarzania odpadów opakowaniowych nie różnią się znacząco w zależności od tego, czy dane kraje mają programy zapobiegawcze, czy nie mają.

Zapobieganie jednak jest niezbędnym elementem wymagań zasadniczych dyrektywy w sprawie odpadów i każda osoba projektująca opakowania jest zobowiązana do uwzględniania zapobiegania powstawaniu odpadów w projektowaniu systemu opakowania.

Firmy, które stosują zbiór Norm CEN dotyczących opakowań i środowiska potwierdzają w ten sposób chęć zmniejszenia wagi opakowań do minimum i do zagospodarowania zużytych opakowań w sposób możliwie najbardziej przyjazny dla środowiska. Organizacje wspierające ten dokument uważają, że jest niezwykle istotne, by państwa członkowskie wspierały i monitorowały zgodność opakowań z wymaganiami zasadniczymi zawartymi w dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, co spowoduje, że będą osiągnięte zarówno cele środowiskowe, jak i te związane z funkcjonowaniem wspólnego rynku zawarte w dyrektywie.

Niestety, powszechny brak weryfikacji przez państwa członkowskie zgodności opakowań z wymaganiami zasadniczymi prawdopodobnie spowodował, że optymalne rezultaty w zakresie ograniczenia stosowania opakowań nie zostały osiągnięte, co zresztą Komisja Europejska stwierdziła w swoim raporcie z grudnia 2006 r.: „Brak postępów w kwestii wymagań zasadniczych jest głównym problemem w zakresie wdrożenia dyrektywy wobec wspólnego rynku (...). Kontrola stosowania wymagań zasadniczych przyniesie dodatkowe korzyści w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, recyklingu i obniżenia ilości niebezpiecznych substancji zawartych w opakowaniach”.

Dziękuję za rozmowę.

Oprac. J.Z.

¹ Członkami organizacji EUROPEN są firmy ze wszystkich sektorów łańcucha opakowaniowego, a EUROPEN ma znaczący wpływ na legislację związaną z opakowaniami, poprzez opracowywanie stanowisk i raportów, mających znaczenie w ustalaniu unijnych norm prawnych.