

TŁUMACZENIE POŚWIADCZONE Z JĘZYKA ANGIELSKIEGO

[Wszystkie komentarze w nawiasach kwadratowych pochodzą od tłumacza.]

[Dokument ma osiem numerowanych stron i został przedstawiony do tłumaczenia w postaci edytowalnego pliku .docx, którego wydruk dołączono do niniejszego tłumaczenia.]

DOKUMENT KONSULTACYJNY DLA STRON ZAINTERESOWANYCH

WZAJEMNE ODDZIAŁYWANIE PRAWODAWSTWA DOTYCZĄCEGO CHEMIKALIÓW, PRODUKTÓW I ODPADÓW

INSTRUKCJE KONSULTACYJNE

Niniejszy dokument należy czytać w połączeniu z Mapą Drogową w sprawie „Analiza wzajemnego oddziaływania prawodawstwa dotyczącego chemikaliów, produktów i odpadów oraz identyfikacja wariantów strategicznych”, która została opublikowana w dn. 27 stycznia 2017 r. na poniższej stronie:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_116_cpw_en.pdf

Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie głębszego wglądu we wstępną ocenę dokonaną w Mapie Drogowej przez Służby Komisji w sprawie głównych problemów zidentyfikowanych do tej pory, które stanowią problem prawny, techniczny lub praktyczny na styku prawodawstwa dotyczącego chemikaliów, produktów i odpadów.

Strony zainteresowane zachęca się do przedstawiania poglądów swoich organizacji na temat czterech kwestii opisanych w mapie drogowej i opisanych szczegółowo w niniejszym dokumencie, a także na temat innych aspektów, które dana organizacja uważa za istotne w tym zakresie, w tym, jeżeli to możliwe, do podania konkretnych przykładów i danych liczbowych.

Informacje zwrotne należy przesyłać na poniższy adres e-mail:

EC-CPW-INTERFACE-FEEDBACK@ec.europa.eu

Konsultacje trwają do 7 lipca 2017 r.



Magdalena Małek



KONTEKST

Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym: „Propagowanie nietoksycznych cykli materiałowych i lepsza identyfikowalność potencjalnie niebezpiecznych chemikaliów w produktach ułatwią recykling i zwiększą wykorzystanie surowców wtórnych. Wzajemne oddziaływanie prawodawstwa dotyczącego odpadów, produktów i chemikaliów musi być ocenione w kontekście gospodarki o obiegu zamkniętym w celu dokonania wyboru najlepszego kierunku działań na poziomie UE w odniesieniu do obecności substancji potencjalnie niebezpiecznych, ograniczenia zbędnych obciążeń dla podmiotów zajmujących się recyklingiem oraz ułatwienia identyfikowalności chemikaliów i zarządzania ryzykiem z nimi związanym w procesie recyklingu. W związku z tym Komisja opracuje analizę i zaproponuje szereg wariantów działań pozwalających na usunięcie przeszkód przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Prace te zostaną uwzględnione w ramach przyszłej unijnej strategii dla środowiska wolnego od toksyn (Strona 12).”

Tak jak wskazano powyżej, jednym z działań Komisji, jakie ogłosiła w swoim Komunikacie „Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”, zamiarem było przeprowadzenie „Analizy i [przygotowanie] wariantów strategicznych na styku prawodawstwa dotyczącego chemikaliów, produktów i odpadów, w tym sposobów poprawy monitorowania potencjalnie niebezpiecznych chemikaliów znajdujących się w produktach”.

W przedmiotowej analizie zostanie wzięty pod uwagę szereg badań, w tym wstępne badanie Komisji z 2014 roku mające na celu zidentyfikowanie potencjalnych działań z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym, sektorów priorytetowych, przepływów materiałowych i łańcuchów wartości² oraz niedawne badanie przeprowadzone przez Komisję na temat „Bariery regulacyjne dla Gospodarki o obiegu zamkniętym – Nauka płynąca z dziesięciu studiów przypadku”³. Wynik procedury legislacyjnej wniosków Komisji obejmujących szereg dyrektyw w sprawie odpadów, w tym dyrektywę ramową w sprawie odpadów, obecnie będących przedmiotem dyskusji w Radzie i Parlamencie⁴, będzie również istotny.

Warianty strategiczne, które zostaną opracowane w oparciu o analizę tego wzajemnego oddziaływania prawodawstwa dotyczącego chemikaliów, produktów i odpadów, mogą obejmować rozważania na temat sposobu pokonywania barier legislacyjnych i mogą również zawierać inne istotne działania ogłaszane w planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

² http://www.ieep.eu/assets/1410/Circular_economy_scoping_study_-_Final_report.pdf

³ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/19742>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015PC0595>



Magdalena Motek



zamkniętym, w tym rozwój standardów jakościowych surowców wtórnych oraz strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym. Prace te zostaną uwzględnione w ramach przyszłej unijnej strategii dla środowiska wolnego od toksyn.

Prowadzone są również dwa procesy oceny, które są istotne z punktu widzenia niniejszej inicjatywy. Zarówno wyniki oceny REACH REFIT oraz badaniem kondycji prawodawstwa dotyczącego chemikaliów (oprócz REACH)⁵, które obejmuje szerszą ocenę wzajemnego oddziaływania prawodawstwa dotyczącego chemikaliów i powiązanego prawodawstwa, w tym prawodawstwa dotyczącego odpadów i produktów, zostaną zgodnie z planem opublikowane w 2017 roku i mogą zawierać informacje, które pomogą w ocenie rozwijanych wariantów strategicznych.

CELE

Konsultacje z osobami zainteresowanymi mają zapewnić dalszy wgląd w problemy określone w niniejszej mapie drogowej oraz w sposób radzenia sobie z nimi. W ramach przedmiotowych konsultacji mogą na światło dzienne wyjść inne kwestie, które nie są jeszcze zidentyfikowane lub w pełni opracowane.

Komisja zamierza zaprezentować wynik w Komunikacie, który będzie zawierał szczegółową analizę problemów prawnych, technicznych lub praktycznych na styku prawodawstwa dotyczącego chemikaliów, produktów i odpadów, które mogą niepotrzebnie spowalniać przekształcanie materiałów pochodzących z recyklingu w produkty pełnowartościowe, które można ponownie wprowadzić w gospodarkę produkcyjną. Komunikat zidentyfikuje również warianty, które będą ułatwiać recykling i zwiększyć wykorzystanie surowców wtórnych poprzez propagowanie nietoksycznych cykli materiałowych i lepszą identyfikowalność potencjalnie niebezpiecznych chemikaliów w produktach.

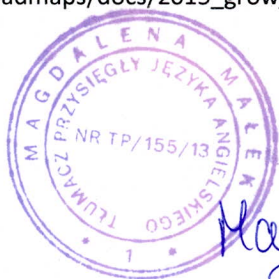
Na późniejszym etapie, po przeanalizowaniu informacji zwrotnych nadesłanych przez osoby zainteresowane, wyników nowych badań i trwających ocen, Komisja zaprezentuje wnioski, których celem jest zajęcie się zidentyfikowanymi barierami lub brakami, utrzymując jednocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, zgodnie z zasadami i procesami regulującymi obecnie przepływ materiałów pochodzących z odpadów z powrotem do gospodarki.

PROBLEMY, KTÓRYMI NINIEJSZA INICJATYWA PRAGNIE SIĘ ZAJAĆ

Następujące cztery problemy stanowią utrudnienia dla płynnego przekształcenia materiałów pochodzących z recyklingu z odpadów w nowe produkty:

#1: Niewystarczające informacje o obecności substancji potencjalnie niebezpiecznych w produktach i odpadach

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_grow_050_refit_chemicals_outside_reach_en.pdf



Magdalena Matek



O ile przepływ informacji w sprawie obecności substancji niebezpiecznych w mieszaninach jest gwarantowany i regulowany w rozporządzeniach CLP i REACH, przedmiotowy przepływ informacji jest ograniczony z chwilą gdy substancje lub mieszaniny są wykorzystywane jako składniki wyrobów, a następnie ograniczany jeszcze bardziej, kiedy taki wyrób stanie się odpadem. Rozporządzenie REACH nakłada pewne ograniczone zobowiązania na producentów wyrobów, którzy mogą mieć obowiązek rejestracji lub zawiadomienia ECHA (Europejskiej Agencji Chemikaliów) o obecności substancji wzbudzających szczególnie duże obawy (SVHCs) w wyrobach lub przekazania informacji o takich SVHCs w ramach łańcucha dostaw oraz na żądanie, konsumentom, zgodnie z art. 77 i 33 rozporządzenia REACH.

Jednakże, jako że zobowiązania z rozporządzenia REACH mają zastosowanie tylko do określonej listy substancji spełniających ściśle kryteria (SVHCs), użytkownicy wyrobów, w szczególności konsumenci, mają jedynie ograniczony dostęp do informacji co do obecności w wyrobach substancji, które nie spełniają kryteriów substancji wzbudzających szczególnie duże obawy, lecz mogą nadal być potencjalnie niebezpieczne (w tym o obecności takich substancji w wyrobach importowanych). Sprawia to, że trudno im podejmować świadome decyzje zakupowe. Podmioty gospodarujące odpadami, w szczególności podmioty zajmujące się recyklingiem, co do zasady będą mieć ograniczony dostęp o obecności substancji potencjalnie niebezpiecznych we wsadach odpadów, którymi gospodarują. Brak tych informacji może mieć negatywny wpływ na zapewnienie (a) bezpieczeństwa dla pracowników i dla środowiska podczas czynności gospodarowania odpadami oraz (b) w ustalaniu (stosownego) składu materiału pochodzącego z recyklingu.

Brak wiedzy na temat (stosownego) składu strumienia odpadów poddawanych recyklingowi oraz materiałów pochodzących z recyklingu może:

– utrudniać przekształcanie takiego materiału pochodzącego z recyklingu z odpadu w produkt, jako że ta luka w wiedzy ma wpływ na kontrolowanie zgodności odzyskanego materiału (i wyrobów z niego wyprodukowanych) ze stosownymi przepisami (w tym m. in. z regulacjami REACH i CLP, a także z prawodawstwem dotyczącym produktów, jak np. dyrektywą RoHS, itd.). Brak informacji o składzie materiałów z recyklingu utrudnia ocenę, którą należy przeprowadzić zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i d ramowej dyrektywy w sprawie odpadów (WFD), tj. czy materiały te są bezpieczne i czy spełniają wymagania dla konkretnych celów, na jakie są przeznaczone. W sposób nieuchronny powoduje to wzrost ryzyka biznesowego dla podmiotów zajmujących się recyklingiem.

– ograniczenie stosowania wyłączeń spod REACH. Artykuł 2 ust. 7 lit. d rozporządzenia REACH zezwala podmiotom zajmującym się recyklingiem wyłączenie się spod obowiązku rejestracji tej samej substancji, z zastrzeżeniem, że podmiot zajmujący się recyklingiem jest w stanie wykazać, że odzyskana substancja oraz substancja zarejestrowana są takie same oraz że podmiot zajmujący się recyklingiem posiada niezbędne informacje bezpieczeństwa (odpowiadające art. 31 lub 32 rozporządzenia REACH), które należy przekazać odbiorcom substancji w ramach łańcucha dostaw. Podnoszono pewne obawy dotyczące identyfikowania przez podmioty zajmujące się odzyskiem substancji pochodzących z recyklingu jako identycznych z substancjami zarejestrowanymi (korzystając przy tym z wyłączenia z art. 2 ust. 7 lit. d) oraz zakresu, w jakim identyfikacja



Magdalena Majek



identyczności substancji jest nadzorowana przez władze. Powyższe dotyczy również stosowności informacji na temat bezpieczeństwa przekazywanych wraz z odzyskaną substancją. Obie kwestie mogą dotyczyć potencjalnie wszystkich podmiotów zajmujących się recyklingiem. Substancje odzyskane niespełniające wymogów identyczności lub niespełniające wymogów z zakresu informacji bezpieczeństwa z art. 2 ust. 7 lit. d byłyby wprowadzane na rynek nielegalnie bez rejestracji z REACH.

#2: Obecność substancji potencjalnie niebezpiecznych w materiałach pochodzących z recyklingu (oraz w wyrobach z nich wykonanych, w tym w wyrobach importowanych)

Substancje potencjalnie niebezpieczne mogą być obecne jako elementy składowe lub zanieczyszczenia w substancjach odzyskanych, mieszaninach lub wyrobach wykonanych z materiałów pochodzących z recyklingu. Wykorzystanie niektórych substancji potencjalnie niebezpiecznych może zostać zakazane lub w inaczej ograniczone, mimo że mogą być obecne w produktach już obecnych na rynku lub w strumieniach odpadów wskutek ich zgodnego z prawem wykorzystania w przeszłości. Takie substancje potencjalnie niebezpieczne (znane również jako „substancje dziedziczne”) mogą być czasem bardzo trudne lub niemożliwe do usunięcia w realny sposób z materiału poddanego recyklingowi. Mogą one stwarzać pewnie niebezpieczeństwa, które mogą powodować ryzyko podczas procesu recyklingu lub w dalszych etapach życia wyrobu. Przykłady takich substancji to np. DEHP, stabilizatory takie jak ołów i kadm w tworzywach sztucznych lub w innych materiałach, takich jak aluminium lub miedź z recyklingu.

Obecność substancji potencjalnie niebezpiecznych w materiałach pochodzących z recyklingu może mieć konsekwencje, kiedy materiały zmieniły status z odpadów, zgodnie z prawodawstwem dotyczącym produktów (w szczególności rozporządzeniem REACH) w celu wprowadzenia ich na rynek lub wykorzystania jako substancje, mieszaniny lub w wyrobach. Niepewności co do tego, w jaki sposób należy zająć się obecnością substancji potencjalnie niebezpiecznych mają wpływ na podmioty zajmujące się recyklingiem, konsumentów, producentów i importerów wyrobów, które mogą zawierać te substancje.

Obecnie nie istnieją żadne ogólne ramy, które regulowałyby kwestię obecności substancji potencjalnie niebezpiecznych w materiałach pochodzących z recyklingu oraz w wyrobach z nich wykonanych, a zwłaszcza nie istnieje uzgodniona metodologia ustalania ogólnych kosztów i korzyści dla społeczeństwa z wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu zawierających takie substancje w porównaniu z ich utylizacją, w tym m. in. potencjalne odzyskiwanie energii z odpadów oraz wpływy produkcji surowców pierwotnych w przypadku gdy nie jest możliwy recykling. Poszczególne rozwiązania wdrażano *ad-hoc* (np. w przypadku pewnych ograniczeń lub upoważnień wynikających z rozporządzenia REACH lub w ramach rozwoju kryteriów utraty statusu odpadu), lecz co do zasady dla wszystkich osób zainteresowanych istnieje niepewność.

Poniżej przedstawiono przykłady tego, w jaki sposób obecność substancji potencjalnie niebezpiecznych zwiększają zawiałość tej kwestii:



Magdalena Matek



a) Substancje objęte ograniczeniami rozporządzenia REACH, które są obecne w materiałach z odzysku (substancjach, mieszaninach i wyrobach)

Ograniczenia z Załącznika XVII do rozporządzenia REACH nałożone na pewne substancje niebezpieczne wskutek ryzyk jakie powodują dla zdrowia ludzi i środowiska mają również zastosowanie do surowców pierwotnych (np. ograniczenia dla wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych i ołowiu w wyrobach przeznaczonych do powszechnej sprzedaży – odpowiednio wpisy 50 i 63 Załącznika XVII).

Pewnie ograniczenia przewidują jednakże inne podejście, kiedy substancje podlegające ograniczeniom obecne są w materiałach z odzysku. Przykładem będzie tu wyższy limit zawartości kadmu w w sztywnym PVC z odzysku (0,1%) w porównaniu z pierwotnym PVC (0,01%), do pewnych zastosowań i pod pewnymi warunkami, o których mowa w zakresie ograniczeń dotyczących kadmu we wpisie 23 Załącznika XVII do rozporządzenia REACH. To konkretne rozwiązanie jest tymczasowe i podlega rewizji do grudnia 2017 r.

Niezbędna jest dogłębna dyskusja, czy takie podejście do ograniczeń z rozporządzenia REACH powinno być stosowane powszechnie, lub też czy materiały z odzysku powinny podlegać takim samym zasadom jak surowce pierwotne. Mogłoby to doprowadzić do przyjęcia podejścia ogólnego w tej kwestii w ramach opracowywania przyszłych ograniczeń regulacji REACH, stwarzając zatem większą pewność dla wszystkich podmiotów.

b) Obowiązki uzyskiwania zezwoleń dla substancji lub mieszanin z odzysku

Na mocy rozporządzenia REACH nie przewidziano wyłączenia spod obowiązków uzyskiwania zezwoleń w odniesieniu do substancji z odzysku. Zezwolenie na mocy rozporządzenia REACH docelowo ma na celu zachęcanie do zastąpienia substancji wzbudzających szczególnie duże obawy oraz, w czasie gdy substancje te są nadal w użytku, zapewnienie odpowiedniej kontroli ryzyk dla pracowników i środowiska w istniejących obiektach, a także ryzyk stwarzanych przez wyroby zawierające takie substancje, na wszystkich etapach życia wyrobu.

Obowiązek uzyskania zezwolenia dotyczy potencjalnie dowolnego materiału pochodzącego z recyklingu zawierającego substancje wymienione w Załączniku XIV, a zatem mogłyby mieć zastosowanie do wyników odzysku różnorodnych strumieni odpadów, jak np. tworzyw sztucznych, metali lub rozpuszczalników. Podmioty zajmujące się recyklingiem lub użytkownicy materiałów pochodzących z recyklingu zawierające substancje SVHC wymienione w Załączniku XIV do rozporządzenia REACH (jak inne podmioty) uważają konieczność ubiegania się o zezwolenie za obciążenie, ze względu na postrzeganą złożoność i wysoki koszt tego procesu. W rzeczywistości ubieganie się o zezwolenie wiąże się ze znacznymi kosztami dla wnioskodawców (szacowany średni koszt 200 000 € na wnioskodawcę i zastosowanie, choć trendy wskazują, że koszty te maleją) i jest procesem skomplikowanym, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią większość sektora recyklingu.



Magdalena Hótel

c) Zastosowanie wymogów dotyczących zezwoleń do obecności substancji potencjalnie niebezpiecznych w wyrobach wyprodukowanych w UE, lecz niedotyczących ich obecności w wyrobach importowanych

Europejscy wytwórcy wyrobów muszą przestrzegać wymogów z zakresu uzyskiwania zezwoleń na mocy rozporządzenia REACH na substancje z Załącznika XIV, których nie mogą zastąpić, w tym tych substancji, które są zawarte w materiałach z odzysku. Producenci z krajów trzecich nie podlegają wymogom uzyskania zezwolenia i mogą eksportować wyroby zawierające te substancje do UE, niezależnie od tego, czy wyroby wyprodukowano z surowców pierwotnych czy z materiałów z odzysku.

Proces uzyskiwania zezwolenia może zatem doprowadzić, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej, do zyskania przez producentów spoza UE przewagi konkurencyjnej wobec swoich konkurentów - producentów z UE, choć w perspektywie długoterminowej może to przynieść korzyści jeśli chodzi o zwiększenie konkurencyjności i innowacji, poprzez zachęcanie do wprowadzania innowacyjnych produktów i technologii w UE. Niektóre podmioty uważają, że proces uzyskiwania zezwoleń doprowadzi do przenoszenia produkcji i usług utrzymania do krajów, gdzie substancje takie mogą być stosowane bez potrzeby uzyskiwania specjalnych zezwoleń. Jednakże do tej pory nie ma dowodów na to, by pojawiły się wspomniane korzyści długoterminowe czy doszło do przenoszenia.

Wspomnianą wyżej kwestię można częściowo załagodzić poprzez nakładanie ograniczeń w ramach rozporządzenia REACH, jako że dotyczą one zarówno wyrobów produkowanych wewnątrz UE jak i wyrobów importowanych. W rzeczywistości art. 69 ust. 2 rozporządzenia REACH wyraźnie przewiduje, że Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) musi ocenić, po terminie, do którego wykorzystanie substancji podlega uzyskaniu zezwolenia w UE, czy obecność substancji w wyrobach stwarza ryzyko dla zdrowia ludzi lub środowiska, które nie jest odpowiednio kontrolowane, a jeżeli tak – zaproponuje ograniczenie. Jednakże nie zawsze jest to możliwe do wykonania (np. dalsze działania Agencji są wymagane wyłącznie jeżeli obecność substancji po znalezieniu się w wyrobie stwarza ryzyko, którego nie można odpowiednio kontrolować), nie zawsze takie działanie jest przeprowadzane w terminie, co potencjalnie stwarza niekorzystną sytuację konkurencyjną dla producentów europejskich w okienku czasowym, podczas którego nie obowiązują ograniczenia.

#3: Niepewności co do tego, w jaki sposób materiały tracą status odpadu

Artykuł 6 dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (WFD) określa kryteria ogólne, według których odpady tracą status odpadu, i metody, zgodnie z którymi można to osiągnąć. Takie przekształcenie ma bardzo istotne konsekwencje prawne dla podmiotów zajmujących się zagospodarowaniem odpadów lub podmiotów korzystających z materiałów z odzysku, jako że określa, czy prowadzą działalność zgodnie z przepisami o odpadach (zarówno jako odpady niebezpieczne jak i odpady inne niż odpady niebezpieczne) lub podlegają stosownemu prawodawstwu dotyczącemu produktów (w tym prawodawstwo dotyczące chemikaliów, takie jak rozporządzenia REACH czy CLP).



Magdalena Małek



Artykuł 6 dyrektywy ramowej wskazuje, że odpady mogą stracić status odpadu poprzez 1) spełnienie kryteriów utraty statusu odpadu na poziomie unijnym, lub w przypadku ich braku 2) spełnienie krajowych kryteriów utraty statusu odpadu, lub) na podstawie decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie dla danego przypadku. Dlatego też Komisja uważa, że pewna forma decyzji administracyjnej na podstawie aktywnego monitoringu lub kontroli przez państwa członkowskie jest wymagana do zamknięcia etapu odpadu i nie jest zgodna z interpretacją, że możliwa jest „milcząca” utrata statusu odpadu, w ramach której podmioty stosowałyby ogólne kryteria z art. 6 ust. 1 dyrektywy ramowej samodzielnie, bez weryfikacji przez kompetentne władze. Istnieje brak jasności co do zakresu, w jakim państwa członkowskie umożliwiają podmiotom zajmującym się recyklingiem wprowadzanie na rynek substancji i mieszanin z odzysku jako ‘nieodpady’, bez jakiegokolwiek decyzji administracyjnej (czy to na poziomie unijnym, czy krajowym) potwierdzającej status ‘nieodpadu’. Sytuacja taka może:

- spowodować niepewność prawną dla podmiotów i władz;
- stworzyć trudności, tak jak opisano w #1, w stwierdzaniu, że wszelkie warunki z art. 6 ust. 1 dyrektywy ramowej zostały spełnione dla danego materiału odpadowego;
- stworzyć trudności, tak jak opisano w #1, w zastosowaniu i wzbogacaniu prawodawstwa dotyczącego chemikaliów (w tym w rozporządzeniu REACH) i produktów, które wymaga, u podstaw, wiedzy, czy dany materiał jest nadal odpadem lub czy status odpadu utracił (aby ocenić zastosowanie stosownego prawodawstwa).

W przypadku braku decyzji o utracie statusu odpadu, przekształcenie odpadu w produkt odbywa się (choć przy wątpliwościach co do jego legalności) bez rzeczywistego wpływu gospodarczego ponad ten, jaki może wynikać z niepewności prawnej.

Artykuł 6 dyrektywy ramowej obecnie podlega rewizji, po wniosku Komisji o zmianę dyrektywy ramowej i dyskusjach o zmianach, które są obecnie prowadzone w Radzie i w Parlamencie. W wyniku tych dyskusji zmieniony art. 6 i wszelkie niezbędne wytyczne mogą przynieść dalszą jasność co do interpretacji zapisów o utracie statusu odpadu.

#4: Trudności w zastosowaniu unijnych metodologii klasyfikacji odpadów i wpływów na możliwość poddania materiałów recyklingowi

Odpady sklasyfikowane jako niebezpieczne lub inne niż niebezpieczne na podstawie odpowiednich wpisów europejskiego wykazu odpadów, zdefiniowanej niedawno zmienioną Decyzją nr 2000/532/WE. Dla wielu strumieni odpadów, odpady klasyfikuje się również poprzez ustalenie niebezpiecznych właściwości odpadów, według zasad klasyfikacji oraz progów koncentracji substancji zawartych w Załączniku III do dyrektywy ramowej, zmienionej Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1357/2014⁶. Zasady opisane w Załączniku są w dużym stopniu (lecz nie w pełni) dostosowane do zasad dotyczących klasyfikacji substancji i mieszanin, określonych w rozporządzeniu CLP.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1357&from=EN>



Magdalena Małek



Klasyfikacja odpadów jako niebezpieczne lub inne niż niebezpieczne ma istotne konsekwencje dla dalszego zagospodarowania odpadów, czy to dla odzysku czy dla utylizacji, jako że określi między innymi, czy konieczne jest posiadanie zezwolenia na gospodarowanie odpadami niebezpiecznymi. Należy zauważyć, że recykling pewnych rodzajów odpadów niebezpiecznych (jak np. kwasy lub oleje używane w celach technicznych) jest możliwy i zgodny z prawem w UE.

Ze względu na swoiste właściwości odpadów niebezpiecznych, dyrektywa ramowa określa niezbędne środki zarządzania ryzykiem dotyczące transportu, przetwarzania i ostatecznej utylizacji odpadów niebezpiecznych, które są bardziej surowe niż te dla odpadów innych niż niebezpieczne. Te środki zarządzania ryzykiem mogą skutkować kosztami odbioru, transportu i zagospodarowania, które są wyższe dla odpadów niebezpiecznych niż dla odpadów innych niż niebezpieczne.

Istnieje brak spójności co do zastosowania i egzekucji co do odpowiedniej klasyfikacji pewnych strumieni odpadów, w szczególności tych zawierających substancje potencjalnie niebezpieczne, jeżeli są one zawarte w złożonym materiale takim jak minerały, tworzywa sztuczne, szkło, itp. Niektóre istotne strumienie odpadów, które winny być zaklasyfikowane jako odpady niebezpieczne w oparciu o zastosowanie progów koncentracji specyficznych dla danej substancji zdefiniowanych w Załączniku III dyrektywy ramowej, są w praktyce czasami klasyfikowane nieodpowiednio i traktowane jako odpady inne niż niebezpieczne przez zaangażowanych aktorów. Uwagę na ten problem niezgodności zwrócono w przypadku odpadów w postaci sztywnego i elastycznego PVC, lecz to jest tylko przykład wśród potencjalnych innych przypadków.

W praktyce podmioty nie uważają niektórych strumieni odpadów (np. odpadów PVC) za niebezpieczne, choć spełniają one kryteria prawne do zaklasyfikowania ich w ten sposób. Bazuje to na interpretacji, że postanowienia art. 12 lit. b (tj. brak dostępności biologicznej) i art. 23 lit. d (odstępstwo od wymogu oznakowania) rozporządzenia CLP, stosowane do substancji i mieszanin, są również stosowane do klasyfikacji odpadów. W skrócie, podmioty zakładają, że w niektórych przypadkach substancja potencjalnie niebezpieczna zawarta jest w produkcie złożonym (np. w tworzywie sztucznym), który może ograniczyć lub wyeliminować jej dostępność biologiczną. W rezultacie zakłada się, że niebezpieczeństwo i powiązane ryzyka danej substancji w materiale w formie, w jakiej podlega przetworzeniu jako odpad, lub w formie wprowadzonej następnie na rynek, są niższe.

Do tej pory nie było możliwości zweryfikowania, czy założenia podmiotów bazują na odpowiednich, wiarygodnych i wiążących naukowych danych doświadczalnych zgodnie z wymogiem art. 12 lit. b rozporządzenia CLP. Wyjaśnienie prawne byłoby wymagane co do tego, czy takie odstępstwa mogą faktycznie być stosowane na mocy prawodawstwa dotyczącego odpadów, mając na uwadze fakt, iż prawodawstwo dotyczące odpadów nie jest całkowicie spójne z rozporządzeniem CLP i obecnie nie wskazuje wyraźnie możliwości takich odstępstw na podstawie dostępności biologicznej. Władze państw członkowskich mogły nie działać wystarczająco w sprawie tego braku zgodności do tej pory, choć prawodawstwo dotyczące klasyfikacji



Magdalena Malak

niebezpieczeństw nie było zmieniane w sposób znaczący od 1991 r. Komisja nie podjęła również żadnych działań.

Istnieją różne poglądy w sprawie charakteru tego problemu i jego konsekwencji. Według jednego podejścia, problem jest u podstaw problemem implementacji i egzekucji, który należy rozwiązać aby zapewnić skuteczną ochronę zdrowia ludzi i środowiska. Koszt zapewnienia zgodności z wymogami klasyfikacyjnymi dla podmiotów z branży jest częścią założeń, jakie poczyniono, kiedy uchwalano prawodawstwo i należy wykorzystać stosowne metodologie, zarówno dla odpadów jak i dla produktów, aby ustalić rzeczywiste niebezpieczeństwa. Jeżeli takie metodologie nie są dostępne, powinny być opracowane (tak jak to dzieje się obecnie dla metali w robotach gotowych w kontekście technicznego rozwoju rozporządzenia CLP) i stosowane w odpowiednich ramach prawnych. Według innego podejścia, oprócz uznania, że istnieje niezgodność z wymogami klasyfikacyjnymi, należy przeprowadzić ocenę co do tego 1) czy obecne ramy ocen dla odpadów (i do pewnego stopnia dla substancji i mieszanin) są stosowne do oceny rzeczywistych niebezpieczeństw materiałów złożonych i 2) wpływów, jakie egzekwowanie istniejących przepisów prawnych miałyby na wykonalność pewnych działań z zakresu recyklingu (w porównaniu z obecną sytuacją, gdzie dochodzi do nieprawidłowego sklasyfikowania oraz do braku egzekwowania przepisów).

Brak działań skutkował będzie kontynuacją braków we wdrażaniu i egzekwowaniu istniejącego prawodawstwa z zakresu odpadów oraz w niepewności co do legalności praktyk z zakresu gospodarki odpadami oraz możliwości poddania pewnych istotnych strumieni odpadów zawierających substancje niebezpieczne (takie jak odpady w postaci elastycznego i sztywnego PVC) recyklingowi. To co do zasady nie promuje zaufania publicznego do bezpieczeństwa dotyczących tego działań z zakresu gospodarki odpadami, ani do bezpieczeństwa produktów z odzysku wprowadzanych ponownie na rynek, ani też nie promuje zaufania inwestorów w zakresie angażowania się w taką działalność w dziedzinie recyklingu/odzysku.

W przypadku braku egzekwowania prawa, konsekwencje dla operatorów są niewielkie, a działalność będzie prowadzona jak do tej pory (choć przy niepewnościach opisanych powyżej), lecz wpływ na środowisko i zdrowie może być wysoki.

Repertorium nr 257/2017

Poświadczam zgodność powyższego tłumaczenia z okazanym mi dokumentem sporządzonym w języku angielskim. Magdalena Małek, tłumacz przysięgły języka angielskiego wpisany na Listę Tłumaczy Przysięgłych prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości pod numerem TP/155/13.

Warszawa, 1 czerwca 2017 roku



Magdalena Małek

