

Notatka

nt. obowiązków wynikających z przepisów UE dotyczących odpadów

Dyrektywa jest podstawowym aktem prawnym stosowanym w unijnym prawie środowiska. Jej użyteczność wiąże się bezpośrednio z faktem, że w przeciwieństwie do rozporządzenia jest aktem skierowanym do państwa i zobowiązującym co do celu. O ile w wielu innych dziedzinach cel ten ma często charakter legislacyjny i sprowadza się do osiągnięcia pewnego stopnia harmonizacji przepisów we wszystkich państwach członkowskich, w przypadku dyrektywy przyjmowanych w ramach unijnej polityki środowiska najczęściej cel ma wymiar praktyczny. Regulacje dotyczące odpadów nie są tutaj wyjątkiem.

Podstawę prawa UE w zakresie odpadów stanowi *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy*, zmieniona dyrektywą 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. Dyrektywa ta określa ramowe zasady i definicje w zakresie unijnej gospodarki odpadami, w tym (zmienioną w 2018 r.) definicję odpadów komunalnych.

Dyrektywa składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy określa zakres zastosowania i wyłączenia, definicje nie tylko różnych kategorii odpadów, ale także sposobów gospodarowania nimi, jak również podstawowe zasady, w tym hierarchię postępowania z odpadami.

W rozdziale drugim określono wymagania ogólne dotyczące odpowiedzialności producenta. Kluczowe znaczenie, z perspektywy długoterminowych przygotowań, ma zmieniony art. 11 określający minimalne procenty odpadów, które powinny zostać przygotowane do ponownego użycia i recyklingu. Zgodnie z tym przepisem państwa powinny odzyskiwać 50% odpadów komunalnych do 2020 r, 55% do 2025 oraz 60% do 2030 r. Istnieją tu jednak pewne ograniczone możliwości przesunięcia terminów. Zmodyfikowano także zasady obliczania czy sposób rozdzielenia kosztów.

W kolejnych rozdziałach określono zasady gospodarowania odpadami, w tym przede wszystkim odpadami innymi niż komunalne oraz określono system zezwoleń dla podmiotów przetwarzających odpady. Z perspektywy legislacyjnej duże znaczenie może mieć rozdział piąty, w którym nałożono na państwa obowiązki dotyczące przygotowania planów i programów gospodarki odpadami i zapobiegania powstawaniu odpadów. Ostatni rozdział zawierający przepisy materialne reguluje kwestię przeprowadzania inspekcji i prowadzenia dokumentacji.

Uzupełnieniem ogólnej dyrektywy o odpadach o szczególnym znaczeniu dla gospodarki odpadami komunalnymi jest *Dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych*, która była kilka razy modyfikowana, a ostatnio zmieniona poważnie przez przyjętą w tym samym czasie co zmiana dyrektywy o odpadach *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych*. Uzupełnia ona dyrektywę odpadową określając jaki procent poszczególnych rodzajów opakowań powinien podlegać recyklingowi do 2025 oraz 2030 r.

Zgodnie z art. 6 zmienionej dyrektywy opakowaniowej każde państwo członkowskie powinno odzyskiwać do 2025 r.: 50 % wagowo dla tworzyw sztucznych; 25 % wagowo dla drewna; 70 % wagowo dla metali żelaznych; 50 % wagowo dla aluminium; 70 % wagowo dla szkła; 75 % wagowo dla papieru i tektury.

KANCELARIA

SENATU

BIURO SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
I UNII EUROPEJSKIEJ

Kolejnym uzupełnieniem jest Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, która została gruntownie zmieniona przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów. Wprowadzono w niej wymogi dotyczące dalszego, bardzo znacznego ograniczenia ilości składowych odpadów. Kluczowe wymogi zawarte w tej dyrektywie do ograniczenia składowania odpadów komunalnych do 10% ich całkowitej masy do 2035 r. oraz radykalne zmniejszenie masy składowanych bioodpadów.

Termin na implementację wszystkich trzech dyrektyw w ich nowym brzmieniu upłynął 5 lipca 2020 r. Dyrektywy dotychczas nie zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego. Ministerstwo Środowiska i Klimatu pracuje obecnie nad *projektem Ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw*, której celem jest wdrożenie zmian w wszystkich trzech dyrektywach z 2018 r. do polskiego porządku prawnego. Jednak zgodnie z danymi dostępnymi na stronie Rządowego Centrum Legislacji projekt dopiero w październiku 2020 r. został skierowany do konsultacji międzyresortowych. Wyniki konsultacji nie są jeszcze dostępne. Trudno w związku z tym określić kiedy projektowana ustawa zostanie skierowana do parlamentu.

Tymczasem 8 października 2020 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce dwa równoległe formalne postępowania w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczące braku implementacji zmienionych dyrektyw tzw. odpadowej i opakowaniowej.

Na razie jest to pierwszy etap postępowania, czyli tzw. „zarzuty formalne”. Komisja ma pełną dowolność w kontynuowaniu postępowania. Należy się spodziewać, że w przypadku, gdy nadal dyrektywa nie zostanie wdrożona Komisja podejmie decyzję o przejściu do kolejnych kroków: przekazania Polsce uzasadnionej opinii, a następnie może zostać skierowana skarga do Trybunału Sprawiedliwości (TSUE).

Warto podkreślić, że procedura wszczęta przez Komisję została oznaczona jako „brak notyfikacji środków wykonawczych”. Oznacza to, że w przypadku, gdyby przedmiotowe naruszenie trafiło do TSUE, Komisja Europejska może zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, żądać kar pieniężnych. Należy jednak przypuszczać, że tak jak miało to miejsce już wiele razy, Polska przyjmie odpowiednie przepisy zanim to nastąpi. Komisja może w takim przypadku, na każdym etapie do momentu wydania wyroku przez TSUE wycofać skargę i zakończyć sprawę dotyczącą tych konkretnych naruszeń.

Należy jednak zauważyć, że przyjęcie odpowiednich przepisów, chociaż niewątpliwie zakończyłoby obecnie prowadzone przez Komisję Europejską postępowania, nie oznacza automatycznie zgodności z prawem UE. Zgodnie z utrwaloną praktyką konieczne jest bowiem nie tylko dostosowanie stanu prawnego w państwie członkowskim do wymogów określonych w dyrektywie, ale także ich faktyczne spełnienie.

Należy zauważyć, że chociaż spełnienie części obowiązków wynikających z dyrektywy zostało odsunięte w czasie, to zgodnie z określoną w art. 4 ust 3 TFUE zasadą lojalnej współpracy państwo członkowskie powinno wykorzystać na przygotowanie faktycznej realizacji założonych celów. W orzeczeniu z 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 - *Inter-Environnement Wallonie przeciwko Région wallonne* TSUE stwierdził, że pewne obowiązki wynikają dla państw członkowskich już w okresie przed upływem terminu na wdrożenie dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Państwa członkowskie powinny powstrzymać się od działań, które mogłyby w przyszłości zagrozić realizacji celu określonego w dyrektywie. TSUE wprost stwierdził, że „w okresie wyznaczonym na

KANCELARIA

SENATU

BIURO SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
I UNII EUROPEJSKIEJ

dokonanie transpozycji państwa członkowskie zobowiązane są podejmować działania niezbędne do zapewnienia, że rezultat przewidziany w dyrektywie zostanie osiągnięty z końcem tego okresu.”

Chociaż w tym przypadku mamy do czynienia z dyrektywami, których termin na implementację minął, jednak określają one pewne zobowiązania, których pełna realizacja jest odsunięta w czasie. W takim przypadku tym bardziej państwo członkowskie powinno powstrzymać się od działań, które mogłyby utrudnić osiągnięcie zakładanych celów, a jest zobowiązane do podjęcia działań przybliżających je do osiągnięcia celów.

Tym bardziej, że pełna realizacja dyrektywy oznacza nie tylko osiągnięcie zgodności prawnej, ale także faktycznej. Warto podkreślić, że większość spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości dotyczących odpadów i gospodarowania odpadami dotyczy właśnie stanów faktycznych, a nie prawnych.

Opracowała:

dr hab. Magdalena Słok-Wódkowska

Dział Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej, BSMUE

e-mail: Magdalena.Slok-Wodkowska@senat.gov.pl