

Opinia Komitetu Regionów – Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów

(2014/C 126/11)

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Sądzi, że przemieszczanie odpadów jest jednym z najważniejszych obszarów prawodawstwa dotyczącego odpadów, w którym należałoby wzmocnić mechanizmy egzekwowania. W niektórych państwach członkowskich przemieszczanie odpadów jest odpowiednio kontrolowane, w innych zaś tak się nie dzieje, co skutkuje wybieraniem najdogodniejszych portów. Istnieją wyraźne dowody, iż dochodzi do nielegalnego przemieszczania odpadów będącego w bezpośredniej sprzeczności z Konwencją bazylejską i rozporządzeniem w sprawie przemieszczania odpadów, szczególnie jeśli chodzi o wywóz odpadów niebezpiecznych (jak np. zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego) poza OECD z etykietami ponownego wykorzystania, jak też do wywozu odpadów innych niż niebezpieczne do krajów rozwijających się celem unieszkodliwienia czy przetworzenia niezgodnego z zasadami ochrony środowiska.
2. Odnotowuje, że wspólne inspekcje prowadzone przez IMPEL-TFS⁽¹⁾ w 22 państwach członkowskich wykazały 863 naruszeń przepisów na 3 454 przypadki przemieszczania odpadów, co przekłada się na 25-procentowy wskaźnik nieprzestrzegania prawa.
3. Podkreśla, że faktyczne przestrzeganie rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów:
 - przyniosłoby korzyści finansowe dzięki uniknięciu kosztów likwidacji szkód i odesłania do kraju pochodzenia;
 - zapewniłoby równe warunki – w kontekście europejskim i światowym – dla wysokiej jakości norm z zakresu recyklingu;
 - zapobiegłoby poważnym skutkom dla środowiska i zdrowia w krajach przeznaczenia, wynikającym ze składowania nielegalnych odpadów bądź ich przetwarzania w instalacjach niespełniających norm;
 - promowałoby wysokiej jakości sortowanie i recykling w UE, również odpadów niebezpiecznych, wnosilo wkład w cele inicjatywy „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz przyczynialo się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w unijnym sektorze przetwarzania odpadów;
 - pomagałoby unikać nielegalnego wywozu cennych surowców wtórnych, który jest sprzeczny z celami inicjatywy UE na rzecz surowców;
 - zapewniłoby realizację ilościowych celów UE z zakresu zbiórki, odzysku i recyklingu (np. zapisanych w dyrektywach dotyczących zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, pojazdów wycofanych z eksploatacji, opakowań czy baterii).
4. Dostrzega korzyści z kontroli na wcześniejszych etapach – w zakładach producentów i podmiotów zbierających odpady, co pomoże zmniejszyć obciążenie w portach.
5. Wzywa do ścisłej i aktywnej współpracy sektora gospodarki odpadami i zarządzania zasobami, gdyż ograniczenie nielegalnego przemieszczania ma korzystne skutki dla przedsiębiorstw unijnych przetwarzających odpady zgodnie z rzetelnymi metodami przyjaznymi dla środowiska.
6. Odnotowuje wyniki konsultacji publicznych na temat przedłożonych zmian, podczas których 90 % zainteresowanych stron wyraziło poparcie dla prawnego uregulowania przez UE kwestii przemieszczania odpadów.

Plany inspekcji przemieszczania odpadów

7. Z zadowoleniem przyjmuje proponowany obowiązek przedstawiania planów inspekcji, w tym ogólnounijną definicję ich obowiązkowej treści, co przysłuży się regularnemu i spójnemu planowaniu inspekcji we wszystkich państwach członkowskich. Odpowiednie planowanie inspekcji zwiększy zdolność władz do prowadzenia skutecznych inspekcji.
8. Zauważa, że niedostateczne egzekwowanie przepisów w jednym państwie członkowskim może spowodować dodatkowe obciążenia i koszty w innym państwie, tak więc we wspólnym interesie leży opracowanie zharmonizowanych procedur inspekcji oraz usprawnienie współpracy i przekazywania informacji w skali ponadnarodowej.

⁽¹⁾ Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) – grupa ds. transgranicznego przemieszczania odpadów.

9. Przypomina, iż plany inspekcji stanowią zasadniczy element wytycznych IMPEL dotyczących przemieszczania odpadów⁽²⁾, lecz ostrzega, aby przechodzenie personelu do działu planowania inspekcji nie odbywało się kosztem redukcji personelu zajmującego się inspekcjami.
10. Popiera propozycję, by plany inspekcji obejmowały cały obszar geograficzny danego państwa członkowskiego, lecz sugeruje nowe sformułowanie tekstu umożliwiające czynienie tego na poziomie regionalnym.
11. Apeluje, by plany uwzględniały również wymierne cele, zgodnie z obecnymi sprawdzonymi rozwiązaniami, co zapewni decydom możliwość oceny wyników.
12. Zdecydowanie popiera zapis mówiący o tym, aby plany inspekcji zawierały ocenę ryzyka odnośnie do strumieni odpadów i źródeł nielegalnego przemieszczania, z wykorzystaniem danych wywiadowczych dostarczanych przez organy policji. Zachęca właściwe władze do stosowania w tym kontekście zaleceń IMPEL w celu lepszego ustalenia priorytetów w zakresie wykorzystania ograniczonych zasobów przeznaczonych na inspekcje.
13. Jest zdania, że transport drogą wodną powinien również być częścią planów inspekcji, zgodnie z zaleceniami IMPEL.
14. Wzywa Komisję do wprowadzenia tabeli konwersji kodów celnych i kodów odpadów, tak aby można było posługiwać się stosowanymi przez służby celne międzynarodowymi kodami celnymi do wyboru przemieszczanych odpadów wysokiego ryzyka do inspekcji.

Udostępnianie planów inspekcji

15. Podziela obawy Rady⁽³⁾, iż udostępnienie planów inspekcji mogłoby zostać wykorzystane przez podmioty nielegalnie przemieszczające odpady. Dlatego też jest zdania, że plany inspekcji należy udostępniać na poziomie strategicznym, a nie operacyjnym.
16. Uznaje, że władze lokalne i regionalne mają obowiązek dochowania należytej staranności względem obywateli, tzn. zapewnienia, by materiały oddawane w celu ponownego wykorzystania, recyklingu, odzysku czy unieszkodliwienia były przetwarzane z poszanowaniem środowiska i zdrowia ludzkiego. Świadomość, że nielegalnie przemieszczane odpady są przetwarzane w sposób szkodliwy dla środowiska, sprawia, że obywatele mniej chętnie współpracują w ramach systemów recyklingu i unieszkodliwianiu odpadów.
17. Wzywa więc do publikowania rocznego sprawozdania z przeprowadzonych inspekcji, wyników tych inspekcji oraz wszelkich nałożonych kar.

Przeniesienie ciężaru dowodu

18. Popiera propozycję, aby to podmiot wysyłający musiał dowieść, że towar eksportowany w celu rzekomego ponownego wykorzystania jest w pełni funkcjonalny. Ma to miejsce w przypadku sprzętu elektrycznego i elektronicznego (raczej niż zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego) oraz samochodów (raczej niż pojazdów wycofanych z eksploatacji). To przeniesienie ciężaru dowodu powinno pomóc organom przeprowadzającym inspekcje wskazać nielegalny wywóz niespełniających norm zakładów recyklingu bądź przetwarzania poza UE. Takie towary należy przetwarzać w zakładach europejskich celem uniknięcia wycieku cennych surowców, jak też ochrony środowiska i zdrowia osób w krajach trzecich.
19. Z zadowoleniem przyjmuje propozycje, zgodnie z którą w wypadku podejrzenia, iż towary przeznaczone do ponownego wykorzystania są przemieszczane nielegalnie, właściwe władze mogą zażądać od podmiotu wysyłającego dowodów dotyczących metod przetwarzania, technologii i norm stosowanych na miejscu przeznaczenia. Jest zdania, że należy to wprowadzić dla wszystkich przypadków przemieszczania objętych rozporządzeniem, a także udostępnić informacje o ostatecznym miejscu przeznaczenia wszystkich towarów poddawanych recyklingowi, aby zwiększyć przejrzystość łańcucha odpadów i zasobów oraz zaufanie społeczeństwa.

Elektroniczna wymiana danych

20. Popiera opracowanie elektronicznej wymiany danych dotyczących przemieszczania odpadów, która mogłaby stanowić bezpieczną bazę danych dla elektronicznej deklaracji informacji o przesyłkach obejmującej dostawcę, przewoźnika, przedsiębiorców i ostateczne miejsce przeznaczenia materiałów. Podkreśla wagę przeprowadzenia w fazie przygotowań szeroko zakrojonych konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz innymi zainteresowanymi stronami.

⁽²⁾ IMPEL (2012) *Doing the right thing for waste shipment inspections* [Właściwe podejście do inspekcji przemieszczania odpadów].

⁽³⁾ Rada ds. Środowiska, 14 października 2013 r.

21. Stwierdza, że taka baza danych powinna być dostępna dla wszystkich właściwych władz publicznych (inspektorów ochrony środowiska, organów celnych, policji) i obejmować wyniki inspekcji celem wspierania władz w odpowiednim ukierunkowaniu inspekcji.

22. Odnotowuje, że obecnie cztery państwa korzystają już z elektronicznej wymiany danych dla powiadamiania o przemieszczaniu odpadów⁽⁴⁾. Szacuje się, że w wypadku jej zastosowania w całej UE przedsiębiorstwa mogłyby zaoszczędzić ponad 40 mln euro rocznie na kosztach administracyjnych⁽⁵⁾. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Obciążeń Administracyjnych zaapelowała o zastosowanie tego systemu przez wszystkie państwa członkowskie.

Pozostałe kwestie

23. Przypomina, że zasadniczym działaniem uzupełniającym zmianę rozporządzenia jest dalsze wzmocnienie IMPEL i zapewnienie odpowiedniego długofalowego wsparcia finansowego, aby zwiększyć systematyczne wykorzystanie przez IMPEL wzajemnej oceny inspekcji oraz nasilić działania sieci z zakresu identyfikacji sprawdzonych rozwiązań i dzielenia się nimi, a także rozszerzyć je na szczebel lokalny i regionalny⁽⁶⁾.

24. Powtarza swój apel skierowany do Komisji, aby przedstawiła ona ogólne ramy legislacyjne UE dotyczące inspekcji i nadzoru w zakresie ochrony środowiska, włączając w to uprawnienia kontrolne dla Komisji, tak aby propagować rolę władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska, ograniczyć nieuczciwą konkurencję wynikającą z różnych systemów inspekcji lub ich braku, a także zapewnić równość w kwestiach prawnych⁽⁷⁾.

Pomocniczość, proporcjonalność i lepsze uregulowania prawne

25. Przypomina, że polityka ochrony środowiska jest dziedziną kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, a zatem obowiązuje w niej zasada pomocniczości.

26. Wskazuje, że przemieszczanie odpadów ma charakter międzynarodowy i bez wdrożenia i egzekwowania przepisów w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich niemożliwe będzie zapewnienie równych warunków ani zarządzanie zagrożeniami dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Dlatego też uznaje działania na poziomie UE za konieczne.

27. Nalega na uwzględnienie w pełni skutków, jakie dla uprawnień władz lokalnych i regionalnych niesie wdrażanie elektronicznej wymiany danych poprzez akty delegowane Komisji. Dlatego też przed przedstawieniem jakiegokolwiek aktu delegowanego należy przeprowadzić konsultacje z władzami lokalnymi i regionalnymi bądź ich przedstawicielami.

II. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

COM(2013) 516 final, art. 1 ust. 2 – rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, art. 26, nowy ust. 5

Uzasadnienie

Należy przeprowadzić odpowiednie konsultacje na poziomie ekspertów na szczeblu lokalnym i regionalnym. Funkcjonuje już celny pojedynczy punkt kontaktowy na potrzeby deklaracji oraz morski pojedynczy punkt kontaktowy. Dane muszą być dostępne dla wszystkich niezbędnych służb, tj. dla policji, urzędów celnych, inspekcji i organów portowych.

⁽⁴⁾ Europejska wymiana danych na temat przemieszczania odpadów (EUDIN).

⁽⁵⁾ Grupa Wysokiego Szczebla Niezależnych Partnerów ds. Obciążeń Administracyjnych, Komisja Europejska (2009) – opinia grupy nt. zmniejszenia obciążeń administracyjnych w obszarze priorytetowym „Ochrona środowiska”.

⁽⁶⁾ CdR 1119/2012 fin.

⁽⁷⁾ CdR 593/2013 fin, CdR 1119/2012 fin, CdR 164/2010 fin.

Poprawka 2

COM(2013) 516 final, art. 1 ust. 3 lit. b) – rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, art. 50, nowy ust. 2 lit. a)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy ustanowiły plany inspekcji mających na celu kontrolę zgodności z niniejszym rozporządzeniem. Plany muszą obejmować cały obszar geograficzny przedmiotowego państwa członkowskiego i mieć zastosowanie do wszystkich inspekcji przemieszczania odpadów przeprowadzonych zgodnie z ust. 2, w tym inspekcji w instalacjach i przedsiębiorstwach, inspekcji transportu drogowego i kolejowego oraz inspekcji przesyłek w portach. W planach uwzględnia się następujące elementy:</p>	<p>Państwa członkowskie zapewniają, aby właściwe organy ustanowiły plany inspekcji mających na celu kontrolę zgodności z niniejszym rozporządzeniem. Plany muszą obejmować cały obszar geograficzny przedmiotowego państwa członkowskiego <u>na odpowiednich poziomach i należy zapewniać koordynację w wypadku ustanowienia kilku planów inspekcji; plany powinny i mieć zastosowanie</u> do wszystkich inspekcji przemieszczania odpadów przeprowadzonych zgodnie z ust. 2, w tym inspekcji w instalacjach i przedsiębiorstwach, inspekcji transportu drogowego i kolejowego oraz inspekcji przesyłek w portach. W planach uwzględnia się następujące elementy:</p>
<p>a) strategię i cele dotyczące inspekcji przemieszczania odpadów, z uwzględnieniem koniecznych zasobów ludzkich, finansowych i innych;</p>	<p>a) strategię i <u>wymierne</u> cele dotyczące inspekcji przemieszczania odpadów, z uwzględnieniem koniecznych zasobów ludzkich, finansowych i innych;</p>
<p>b) ocenę ryzyka obejmującą poszczególne strumienie odpadów i źródła nielegalnego przemieszczania oraz uwzględniającą dane wywiadowcze, takie jak dochodzenia policji i analizy działalności przestępczej;</p>	<p>b) ocenę ryzyka obejmującą poszczególne strumienie odpadów i źródła nielegalnego przemieszczania oraz uwzględniającą dane wywiadowcze, takie jak dochodzenia policji i analizy działalności przestępczej;</p>
<p>c) priorytety oraz opis ich wyboru na podstawie strategii, celów i oceny ryzyka;</p>	<p>c) priorytety oraz opis ich wyboru na podstawie strategii, celów i oceny ryzyka;</p>
<p>d) informacje dotyczące liczby i rodzaju planowanych inspekcji w składowiskach, inspekcji transportu drogowego i kolejowego i inspekcji przesyłek w portach;</p>	<p>d) informacje dotyczące liczby i rodzaju planowanych inspekcji w składowiskach, inspekcji transportu drogowego, <u>lotniczego, wodnego</u> i kolejowego i inspekcji przesyłek w portach, <u>na podstawie oceny ryzyka i zgodnie z priorytetami;</u></p>
<p>e) podział zadań między organy zajmujące się inspekcjami przemieszczania odpadów;</p>	<p>e) podział zadań między organy zajmujące się inspekcjami przemieszczania odpadów;</p>
<p>f) sposoby współpracy między różnymi organami zajmującymi się inspekcjami; oraz</p>	<p>f) <u>skuteczne i efektywne</u> sposoby współpracy między różnymi organami zajmującymi się inspekcjami; oraz</p>
<p>g) ocenę konieczności szkolenia inspektorów w kwestiach technicznych lub prawnych związanych z gospodarowaniem odpadami i przemieszczaniem odpadów oraz przepisy dotyczące regularnych programów szkoleniowych.</p>	<p>g) ocenę konieczności szkolenia inspektorów w kwestiach technicznych lub prawnych związanych z gospodarowaniem odpadami i przemieszczaniem odpadów oraz przepisy dotyczące regularnych programów szkoleniowych.</p>
	<p>h) <u>strategię komunikacji i promowania przestrzegania przepisów w celu zaangażowania podmiotów podlegających regulacjom i ogółu społeczeństwa;</u></p>
	<p>i) <u>informacje o tym, w jaki sposób podmioty podlegające regulacjom i ogół społeczeństwa mogą informować odpowiednią agencję o wszelkich nieprawidłowościach.</u></p>

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Plany są corocznie poddawane przeglądowi oraz w stosownych przypadkach aktualizowane. Podczas przeglądu przeprowadza się ocenę stopnia realizacji celów i innych elementów planów.</p> <p>Plany są udostępniane publicznie przez właściwe organy zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska ⁽⁸⁾.</p>	<p>Plany są corocznie poddawane przeglądowi oraz w stosownych przypadkach aktualizowane. Podczas przeglądu przeprowadza się ocenę stopnia realizacji celów i innych elementów planów.</p> <p><u>Strategiczny przegląd planów jest stale udostępniany publicznie – w tym także w formie elektronicznej – przez właściwe organy zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska ⁽⁹⁾.</u></p> <p><u>Państwa członkowskie zapewniają społeczeństwu stałą dostępność – w tym w formie elektronicznej – informacji na temat wyników inspekcji przeprowadzonych zgodnie z planami, o których mowa w niniejszym artykule, wszelkich działań zaradczych podjętych przez właściwe organy w wyniku owych inspekcji, nazw podmiotów dokonujących nielegalnego przemieszczania odpadów, a także nałożonych kar.</u></p>

Uzasadnienie

W niektórych państwach członkowskich regiony są odpowiedzialne za ustanawianie własnych planów inspekcji, więc należałoby je skoordynować, tak aby objąć cały obszar geograficzny. Uwzględnienie wymiernych celów byłoby zgodne z istniejącymi sprawdzonymi rozwiązaniami w państwach członkowskich. Pozwala to także na ocenę skuteczności planów inspekcji przez decydentów. Należy też uwzględnić transport drogą wodną oraz transport lotniczy, gdyż również w ten sposób dokonuje się przemieszczenia odpadów. Zarówno sektor gospodarki odpadami i ich utylizacji, jak i ogół społeczeństwa mają do odegrania swoją rolę w zapewnianiu przestrzegania przepisów dotyczących przemieszczania odpadów, dlatego powinny mieć możliwość zgłaszania odpowiedniej agencji swoich trosk o dobro publiczne bez obaw, iż będą z tego powodu narażone na szykany czy represje. Należy wyraźnie stwierdzić, że liczba i rodzaj inspekcji powinny zależeć od oceny ryzyka i priorytetów, o których mowa w lit. b) i c). Publikowanie wyników inspekcji jest niezbędne w celu dowiedzenia wdrożenia rozporządzenia i utrzymania zaufania społecznego w odniesieniu do gospodarki odpadami. Należy publikować jedynie strategiczny przegląd planów, gdyż bardziej szczegółowe informacje mogłyby zostać wykorzystane przez podmioty starające się uniknąć inspekcji.

Poprawka 3

Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006, art. 50 ust. 5

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Komisja nie zaproponowała żadnej zmiany w art. 50 ust. 5 obecnego tekstu rozporządzenia (WE) nr 1013/2006</p>	<p>Zalecana poprawka do art. 50 ust. 5 obecnego tekstu rozporządzenia (WE) nr 1013/2006:</p> <p>Państwa Członkowskie współpracują, na szczeblu bilateralnym lub <u>oraz</u> multilateralnym, z innymi państwami w celu ułatwienia zapobiegania nielegalnym przemieszczeniom i wykrywania ich. <u>Wymieniają informacje dotyczące przemieszczania odpadów oraz dzielą się wiedzą na temat środków egzekucji. Komisja tworzy w tym celu wspólną platformę obejmującą wszystkie państwa członkowskie.</u></p>

⁽⁸⁾ Dz.U. L 41 z 14.2.2003, s.26.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 41 z 14.2.2003, s. 26.

Uzasadnienie

Obecnie współpraca ma charakter dobrowolny i nie uczestniczą w niej najważniejsze państwa członkowskie. Nielegalne przemieszczanie transgraniczne odpadów można zwalczać jedynie przy współpracy wszystkich państw członkowskich, dlatego należy stworzyć wspólną platformę.

Bruksela, 30 stycznia 2014 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
