

## PRIORYTETY UNII EUROPEJSKIEJ W GOSPODAROWANIU ODPADAMI

**Agata Kosieradzka-Federczyk**

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania  
Wydział Informatycznych Technik Zarządzania  
ul. Nowelska 6, 01-447 Warszawa  
*kosierad@wit.edu.pl*

Celem artykułu jest przedstawienie kierunków zmian w podejściu do zagadnienia odpadów i ich gospodarowania przez Unię Europejską. Ze względu na obszerność poruszanej problematyki, w artykule zostały omówione wybrane zagadnienia odnoszące się do prezentowanego tematu. Ze względu na znaczną ilość dokumentów, wykorzystane zostały te, które najlepiej oddają prezentowane zagadnienie.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, Unia Europejska, gospodarowanie odpadami, odpady

### **1. Zainteresowanie Unii Europejskiej gospodarowaniem odpadami**

Zainteresowanie Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot) problemem odpadów sięga początku lat 70-tych i stosunkowo szybko przybrało formę konkretnych rozwiązań prawnych, w postaci dyrektywy 75/442/EWG Rady z 15 lipca 1975 w sprawie odpadów (dalej: dyrektywa 75/442/EWG). Podstawową przyczyną przyjęcia pierwszych aktów prawnych dotyczących odpadów było poddanie regulacji prawnej tysięcy porzucanych i niebezpiecznych wysypisk odpadów prowadzonych przez samorządy lokalne i prywatne podmioty w całej Europie (Rose-Ackerman, Lindseth, 2010).

Dwa podstawowe cele, jakie Wspólnota chciała osiągnąć wprowadzając regulacje prawne, to wdrożenie zasady bliskości (*the proximity principle*) oraz gospodarowania odpadami przez regiony, w których one powstały (*self-sufficiency*). Nakazywały one państwu członkowskiemu zarządzać odpadami we własnym zakresie na swoim terytorium. Konsekwencją przyjętych celów było ograniczanie zjawiska niekontrolowanego międzynarodowego przemieszczania się odpadów ramach Wspólnot. Przyjęte zasady objęły również postępowanie z odpadami niebezpiecznymi. Konieczność wypracowania stanowiska dotyczącego tego typu odpadów okazała się szczególnie istotna po tym, jak w 1983 roku, w opuszczonej rzeźni w północnej Francji odnaleziono 41 baryłek toksycznych odpadów z wypadku z zakładu

chemicznego, które pochodziły z Seveso (Włochy). Wypadek miał miejsce kilka lat wcześniej, w 1976 r. Odpady były następnie transportowane do granicy włoskiej, po czym zaginęły na terenie Francji (*The story behind...*).

Konsekwencją zwiększających się w latach 80-tych rygorystycznych postanowień dotyczących ochrony środowiska był znaczny wzrost kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami niebezpiecznymi. Doprowadziło to do pozbywania się tych odpadów poza kraje wówczas należące do Wspólnot, najczęściej do krajów Europy Wschodniej, nieobjętych restrykcyjnym prawodawstwem wspólnotowym. Odpowiedzią na to zjawisko, mającą na celu zwiększenie ochrony środowiska również w innych krajach, było podpisanie w 1989 r. Konwencji Bazylejskiej, wielostronnej umowy międzynarodowej (do Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzonej w Bazylei dnia 22 marca 1989 r., Polska przystąpiła 10 stycznia 1992 r.; tekst został opublikowany w Dz. U. z 1995 r., Nr 19, poz. 88).

Początkowe regulacje dotyczące odpadów znacznie odbiegają od tych obowiązujących obecnie. Stwierdzenie to podkreśla nie tylko liczne zmiany w stanie prawnym (wspomniana dyrektywa 75/442/EWG podlegała zmianom, a następnie została zastąpiona przez dyrektywę 2006/12/WE, a ta zastąpiona przez obowiązującą obecnie dyrektywę 2008/98/WE, jak również wiele dziesiątek innych dyrektyw dotyczących odpadów), ale przede wszystkim odnosi się do zmiany postrzegania zagadnienia odpadów. Pierwotne regulacje skupiały się na gospodarce odpadami, traktując ją w sposób autonomiczny w stosunku do innych zagadnień związanych z ochroną środowiska. Obecnie gospodarowanie odpadami traktuje się jako integralną część różnych procesów mających na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju.

Z danych zawartych w raporcie dotyczącym strategii zapobiegania i recyklingu wynika, że w UE w latach 1998 do 2008 procent odpadów komunalnych poddawanych recyklingowi i kompostowaniu wzrósł z 19% do 38%. Jednocześnie z 50% do 40% zmniejszyła się ilość odpadów kierowanych na składowiska. Pomimo ogólnego pozytywnego trendu, zauważalne są znaczące dysproporcje pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Poziom recyklingu wynosi od kilku procent w krajach o najmniej rozwiniętej gospodarce odpadami aż do 70% w tych, gdzie gospodarka odpadami funkcjonuje bardzo dobrze. Podobnie znaczące różnice występują w odniesieniu do kierowania odpadów na składowiska. W tych pierwszych zjawisko to prawie nie występuje, podczas gdy w tych drugich obejmuje ponad 90% produkowanych odpadów (*Report on the Thematic Strategy on waste prevention and recycling*, przyjęty przez Komisję Europejską 19 stycznia 2011 r.).

Przytoczone dane wskazują, że w niektórych krajach polityka dotycząca gospodarowania odpadami wykracza znacznie ponad minimalne standardy określone

w prawie unijnym. Dzięki przyjętym planowym działaniom, stosowaniu zachęt o charakterze ekonomicznym, wspartych odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi, osiągnięto imponujące wyniki. Wyrażają się one w liczbach, ale bardziej istotny przekaz jaki niosą, ma wymiar demonstracyjny, bowiem pokazuje, że sprawne gospodarowanie odpadami jest możliwe.

Przywołane jako przykład dane dotyczące procesów gospodarowania odpadami w UE odzwierciedlają zmianę podejścia do zagadnienia odpadów. Ujmując ten proces w bardziej rozległe ramy czasowe – sięgające od początku lat 70-tych do dnia obecnego, zmieniło się także postrzeganie odpadu. Od traktowania go jako problem, coś sprawiającego kłopot, co trzeba usunąć, obecnie coraz częściej jest to potencjalne źródło korzyści, w tym ekonomicznej. Przedmiot nieużyteczny dla właściciela może po niewielkich zmianach zostać wykorzystany przez inny podmiot, może również zostać wykorzystany jako materiał do produkcji innego produktu, zamiast surowca naturalnego, co zmniejsza wykorzystanie samych surowców i przekłada się na oszczędne gospodarowanie nimi. Innym przykładem jest odzysk energii, w tym energii cieplnej, czy jako paliwo dla pojazdów.

Krajem mającym duże doświadczenie związane z efektywnym wykorzystaniem odpadów jest Szwecja. Wyróżnia się ona znacznie rozwojem infrastruktury wykorzystującej ponownie odpady w stosunku do większości krajów unijnych. Zapotrzebowanie na odpady jest tak duże, że ten kraj importuje je.

Rozwiązania dotyczące odpadów, przyjmowane na przestrzeni ponad 40 lat, wskazują na profesjonalizację rozwiązań dotyczących gospodarowania odpadami. Doświadczenia zebrane na podstawie stosowania pierwszych rozwiązań stały się podstawą do ich zmian. Zachodzące zmiany w zakresie gospodarowania odpadami wykraczają daleko poza dążenie do sprawniejszego rozwiązywania problemu. Wskazują na dążenie w kierunku zrównoważonej konsumpcji i produkcji, w przeciwieństwie do polityki zorientowanej na gospodarkę odpadami. UE dokonując zmian korzysta z różnych instrumentów prawnych. Dominują wśród nich dyrektywy, ale również dokumenty pozbawione charakteru powszechnie obowiązującego np. rezolucje, czy programy środowiskowe. Nie oznacza to jednak mniejszej roli tych dokumentów.

## **2. Rozwój regulacji UE dotyczących odpadów**

Jedną z pierwszych regulacji odnoszącą się do odpadów była dyrektywa 75/442/EWG. Kolejną znaczącą regulacją była dyrektywa 78/319/EWG o odpadach niebezpiecznych. Razem z dyrektywą 84/631/EWG, organizującą nadzór i kontrolę transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych, tworzyły wówczas podstawy normatywne organizacji gospodarki odpadami. W przyjmowanych w tam-

tym czasie rozwiązaniach nacisk położono również na takie postępowanie z odpadami, które zapewnia bezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi.

Pierwsza dyrektywa 75/442/EWG regulująca gospodarkę odpadami na terenie Wspólnot, po zmianie przez dyrektywę 91/156/EWG, poruszała sześć kluczowych zagadnień:

- wprowadziła definicję odpadu,
- wymagała od państw członkowskich postępowania z odpadami według następującej hierarchii: redukcja powstawania odpadów, ponowne wykorzystanie, recykling, odzysk energii, składowanie,
- zagospodarowanie odpadów miało się odbywać bez szkody dla zdrowia ludzi i środowiska,
- państwa członkowskie musiały utworzyć zintegrowaną sieć zarządzania odpadami, wykorzystując BAT, oraz musiały zapewnić samowystarczalność w gospodarowaniu odpadami,
- państwa członkowskie musiały właściwie ukształtować organy publiczne zarządzające odpadami,
- wszystkie czynności związane z wywozem i odzyskiem miały podlegać reglamentacji ze strony właściwej władzy publicznej.

Dyrektywa 75/442/EWG, zmieniona przez dyrektywę 91/156/EWG, zawierała listę materiałów, które spełniają kryterium odpadów oraz listę czynności, które są klasyfikowane jako gospodarowanie odpadami.

Kolejną istotną regulacją odnoszącą się do gospodarowania odpadami to przyjęta przez Komisję Europejską w 1996 r. Strategia w sprawie gospodarowania odpadami<sup>1</sup>. Najważniejsze zmiany, jakie się z nią wiążą, obejmują trzy zagadnienia. Pierwsze to wzmocnienie preferowanej hierarchii postępowania z odpadami. Drugie - odniesienie jednej z podstawowych zasad ochrony środowiska - zasady *zanieczyszczający płaci* - również do gospodarki odpadami, co oznacza przeniesienie przynajmniej części kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami na wytwórców odpadów. Trzecie - rozwinięcie różnych sposobów postępowania, w zależności od rodzajów odpadów. Stosowane wówczas praktyki postępowania z niektórymi rodzajami odpadów oddziałującymi w sposób znaczący na środowisko zostały uznane za niewystarczające. Konsekwencją takiej konstatacji było opracowanie oraz przyjęcie

---

<sup>1</sup> Zaznaczenia wymaga fakt, że już w 1989 r. została przyjęta Wspólnotowa strategia gospodarowania odpadami. Opisywana Strategia z 1996 r. stanowi jej rewizję.

na przestrzeni kolejnych 10 lat dyrektyw odnoszących się do odpadów opakowaniowych, odpadów elektronicznych i zużytego sprzętu elektronicznego oraz postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji.

Przyczyną podjęcia kolejnych regulacji była konieczność wypełnienia luki w zakresie dopuszczalnych standardów postępowania z różnymi odpadami. Choć została już dawno określona hierarchia postępowania z odpadami, to ciągle brakowało zabezpieczenia poziomów emisji np. podczas termicznego przekształcania odpadów. Braki te wypełniła dyrektywa 99/31/WE i dyrektywa 2000/76/WE odnosząca się do spalania odpadów z 2000 r.<sup>2</sup> Standardy zostały określone poprzez wskazanie poziomów substancji emitowanych do powietrza oraz do wód gruntowych. Regulacje związane ze standardami uzupełnia, chronologicznie wcześniejsza, bo z 24 września 1996 r. dyrektywa 96/61/WE Rady w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania (kontroli) zanieczyszczeń (dalej: dyrektywa IPPC). Jej celem było dążenie do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości poprzez zintegrowane podejście do zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska i ograniczenia zanieczyszczeń powodowanych przez wymienione w tej dyrektywie rodzaje działalności. Określa ona środki mające na celu zapobieganie oraz, w przypadku braku takiej możliwości, zmniejszenie emisji do powietrza, środowiska wodnego i gleby, łącznie ze środkami dotyczącymi odpadów. Wcześniejsze regulacje, które określały standardy emisji tylko do powietrza oraz do wód mogły rodzić niebezpieczeństwo przesunięcia emisji zanieczyszczeń do innych elementów środowiska, w których takie standardy nie były określone (pkt 8 preambuły dyrektywy IPPC). Nie przyczyniało się to do ochrony środowiska jako całości. Dyrektywa IPPC wprowadziła system zezwoleń związanych z usuwaniem zanieczyszczeń z przedsiębiorstw przemysłowych oraz produkcji rolnej, określała standardy dla określonych czynności związanych z odpadami, również dla tych inwestycji, które wykorzystują je do produkcji, np. cementownie.

Na początku ubiegłej dekady zwrócono uwagę na znaczenie skutków wzrostu gospodarczego w postaci zwiększonej ilości produkowanych odpadów (*Presidency conclusions*, Göteborg European Council, 2001). Istnienie takiej zależności zauważono znacznie wcześniej. Przeobrażenia w ramach polityki gospodarowania odpadami prowadziły do wzrostu zainteresowania UE działaniami prowadzonymi jeszcze zanim odpad powstanie. Zwiększona ilość produkowanych odpadów wiązała się z większym zużyciem zasobów naturalnych. Aby ten niekorzystny proces przerwać, konieczne było powiązanie problematyki odpadami z innymi politykami. Widać to w kolejnych dokumentach, takich jak:

---

<sup>2</sup> Dyrektywa 2000/76/WE wprowadziła bardziej rygorystyczne rozwiązania w stosunku do obowiązujących wcześniej dyrektyw Rady nr 89/369/EWG oraz 89/429/EWG w sprawie zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przez istniejące spalarnie odpadów komunalnych.

- Szósty program działań na rzecz ochrony środowiska (dalej: 6 Program),
- Tematyczna strategia o zapobieganiu i recyklingu odpadów przyjęta przez KE 21 grudnia 2005 r. (dalej: Strategia z 2005 r.).

6 Program obejmuje dziesięcioletnią perspektywę (2002-2012) UE działań w zakresie ochrony środowiska. Priorytety przyjęte w Programie odnoszą się do: zmian klimatu, natury i bioróżnorodności, zdrowia i jakości życia, naturalnych źródeł i odpadów. 6 Program proponuje zintegrowane postrzeganie materiałów, źródeł i gospodarowania odpadami. Dwie z siedmiu strategii, których rozwój proponuje 6 Program, odnoszą się: jedna - do zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, druga - do recyklingu odpadów (Hawkins, Shaw, 2004).

Korzenie Strategii z 2005 r. sięgają 6 Programu. Powstanie jej zostało poprzedzone przygotowaniem i przyjęciem w 2003 r. przez KE dokumentu *W kierunku tematycznej strategii o zapobieganiu powstawania i recyklingu odpadów*. Zawierał on szczegółową identyfikację problemów odnoszących się do gospodarowania odpadami oraz wskazywał zagadnienia do dyskusji. Ta ostatnia odbywała się z różnymi podmiotami, w tym państwami członkowskimi, przedstawicielami przedsiębiorców zajmujących się gospodarowaniem odpadami, ekspertami - przez kolejne 2 lata, aż do 2005 r. Zgłoszone stanowiska zostały wykorzystane do przygotowania ostatecznej wersji strategii.

Strategia z 2005 r. jest oparta na dwóch założeniach, odnoszących się do gospodarowania odpadami. Pierwsze z nich odnosi się do powiązania polityki odpadowej z polityką wykorzystania materiałów do produkcji dóbr. Ta ostatnia wskazuje, że problemem jest nie tyle brak dostępności materiałów, lecz oddziaływanie na środowisko spowodowane ich używaniem. Powyższa obserwacja jest punktem wyjścia do drugiego założenia.

Zakłada ono zbudowanie trójkąta, którego boki stanowią odpowiednio: materiał-produkt-odpad. W ten sposób perspektywa postrzegania odpadów uległa rozszerzeniu na etap przed powstaniem odpadu oraz objęła etap postępowania z odpadem, tworząc razem zamknięty, powtarzający się cykl nazywany cyklem życia odpadów. Tak prowadzona polityka gospodarowania odpadami oznacza powiązanie m.in. z dyrektywą IPPC, która zakładała zmniejszenie oddziaływania na środowisko przez produkty podczas ich cyklu życia. Następnie odwołuje się do eco-designu, czyli tworzenia takich rozwiązań na poziomie produkcji oraz produktu, które są przyjazne środowisku. Inne instrumenty odwołujące się do działań prewencyjnych, opisane zostały w części artykułu odnoszącej się do hierarchii postępowania z odpadami.

Poza tym, w Strategii z 2005 r. nadal podkreślana jest potrzeba wdrażania recyklingu odpadów. Jako cel długoterminowy stawia powstanie w UE społeczeństwa

powszechnie stosującego recykling, które stara się unikać wytwarzania odpadów oraz wykorzystuje je w roli zasobów (Bukowski, 2007).

Niezależnie od przyjmowanych szczegółowych rozwiązań, odnoszących się do kierunków rozwoju gospodarowania odpadami, przyjęto szereg aktów prawnych dotyczących konkretnych strumieni odpadów. Tak więc, oddzielnym regulacjom poddano odpady niebezpieczne, takie jak oleje opałowe<sup>3</sup>, PCB/PCT<sup>4</sup>, baterie<sup>5</sup>, jak również inne odpady – odpady opakowaniowe<sup>6</sup>, pojazdy wycofane z eksploatacji<sup>7</sup>, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny<sup>8</sup>.

Znaczny rozwój ilości regulacji odnoszących się do gospodarowania odpadami sprawił, że wśród propozycji odnoszących się do zwiększenia sprawności gospodarowania pojawiła się również i taka, która dotyczyła uproszczenia powstałych dokumentów, jak również zmniejszenia ich liczby (*The story behind...*).

### 3. Definicja odpadów

Odpad to podstawowe pojęcie pozostające w centrum pozostałych regulacji odnoszących się do gospodarowania odpadami. Jego istota dotyczy nie tylko prawidłowej konstrukcji pojęcia w prawie unijnym, ale równie ważna pozostaje odpowiednia implementacja do prawa państwa członkowskiego. Oddziałuje ona bowiem na dalsze rozwiązania, związane chociażby z udzielaniem zezwolenia na czynności podejmowane w procesie gospodarowania odpadami. Co do zasady, wykonywanie takich czynności wymaga zgody ze strony odpowiedniego organu administracji. Jeżeli definicja odpadów zostanie np. zbyt wąsko implementowana przez państwo członkowskie, gospodarowanie częścią substancji, tych nie objętych definicją, będzie również wyłączone z obowiązku uzyskiwania zezwolenia. Może rodzić to wątpliwości dotyczące nieprawidłowej implementacji dyrektywy.

---

<sup>3</sup> Dyrektywa 75/439/EWG Rady z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, ze zmianami.

<sup>4</sup> Dyrektywa 96/59/WE Rady z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT), ze zmianami.

<sup>5</sup> Dyrektywa 91/157/EWG Rady z dnia 18 marca 1991 r. w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne.

<sup>6</sup> Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

<sup>7</sup> Dyrektywa nr 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji.

<sup>8</sup> Dyrektywa nr 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, ze zmianami.

Z pojęciem „odpady” wiążą się dwa istotne momenty. Pierwszy, to ustalenie, od kiedy dany przedmiot stanowi odpad. Drugi, to wskazanie, z jakim momentem przedmiot, który był odpadem, już nim nie jest.

Definicja odpadów przyjęta w pierwszej dyrektywie okazała się dość trwała. Pomimo podnoszonej krytyki, adresowanej do tej definicji, nie zdołano sformułować nowej, usuwającej niedoskonałości poprzedniej. Z czasem dodatkowym argumentem przeciwko radykalnym zmianom było wyjaśnienie części wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

W rozumieniu dyrektywy 75/442/EWG odpadami były „wszelkie substancje lub przedmioty, które ich posiadacz usuwa, zamierza usunąć lub do których usunięcia został zobowiązany” (patrz: art. 1 pkt 1a dyrektywy 75/442/EWG. Na trudności związane z prawidłowym tłumaczeniem brzmienia definicji odpadów, w szczególności tłumaczenia słowa „discard” zwraca uwagę Górski, 2005). Warto również odnotować, że w dyrektywie 75/442/EWG, w pierwotnej wersji, znalazło się wyłączenie jej stosowania do m.in. odpadów radioaktywnych, wycieków gazowych emitowanych do powietrza, wód ściekowych, z wyjątkiem odpadów w postaci płynnej. Pierwsza ze mian wprowadzonych w dyrektywie 91/156/EWG polegała na uzupełnieniu, że dyrektywy nie stosuje się do pewnych odpadów, w przypadku, gdy są one objęte inną legislacją. Druga – wprowadzała zmiany do samej definicji. Istotne *novum* polega na wprowadzeniu załącznika, w którym zostały wymienione sytuacje, kiedy mamy do czynienia z odpadami. Pierwszy i ostatni punkt tego wyliczenia, stanowiący, że mogą to być np. produkty nie wymienione dotychczas, sprawia, że wyliczenie ma charakter informacyjny i w rzeczywistości może powodować wątpliwości przy ustalaniu, co jest odpadem, stąd ma ono raczej charakter pogładowy.

Definicja odpadów ukształtowana przez dyrektywę 75/442/EWG została przejęta przez dyrektywę 2006/12/WE. Natomiast w dyrektywie 2008/98/WE, chociaż w samej definicji zrezygnowano z odwołania się do katalogu odpadów, to jednak w pkt 14 preambuły opowiedziano się za utrzymaniem katalogu, ustanowionego decyzją Komisji Europejskiej 94/3/WE.

Odpadem w myśl art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98/WE jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany. W dyrektywie 2008/98/WE warto również zwrócić uwagę na rozbudowanie wyłączenia przypadków, w których nie stosuje się przepisów tej dyrektywy: np. niezanieczyszczona gleba i inny materiał występujący w stanie naturalnym, wydobyty w trakcie prac budowlanych, jeżeli jest pewne, że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym w miejscu, w którym został wydobyty (patrz: art. 2 ust. 1 lit. c dyrektywy 2008/98/WE).



Ze względu na dość ogólną definicję odpadów, zawartą w prawie unijnym, konieczne jest przyjrzenie się orzecznictwu ETS (obecnie: TSUE), który wielokrotnie wypowiadał się, jak należy rozumieć podjęcie „odpad”, ustalając w ten sposób rozumienie definicji dyrektywowej. Ze względu na otwarty charakter zał. 1 do dyrektywy 75/442/EWG oraz 2006/12/WE, decydujące dla ustalenia istnienia odpadu jest prawidłowe rozumienie trzech czasowników określających zachowanie posiadacza: „pozbywa się”, „zamierza się pozbyć”, „do pozbycia których został zobowiązany”.

Taki też wniosek płynie z orzecznictwa. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że z definicji zawartej w dyrektywie wynika, iż zasadniczym elementem dla ustalenia, co jest odpadem, jest prawidłowa interpretacja czasownika „usuwa” (wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, pkt 26). Wykładnia ta powinna uwzględniać cel dyrektywy (wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych C-418/97 i C-419/97 w sprawie *ARCO Chemie Nederland i in.*, pkt 37). Trybunał podkreślił, że z trzeciego motywu preambuły dyrektywy 75/442 wynika, że jej celem jest ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami spowodowanymi przez zbieranie, transport, unieszkodliwianie, magazynowanie oraz składowanie odpadów. Ze względu na nierozzerwalny związek prawidłowej gospodarki odpadami z ochroną środowiska, nie można również zapominać o innych regulacjach, w tym o art. 174 ust. 2 WE, stanowiącym, że polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom jego ochrony i opiera się, w szczególności, na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego (zob. wyrok ETS z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-457/02 *Niselli*, pkt 33).

Kolejne stanowisko Trybunału, na które warto zwrócić uwagę, jest zawarte w stwierdzeniu, że ze względu na cel zamierzony przez dyrektywę 75/442 pojęcie odpadu nie może być interpretowane w sposób zawężający (zob. ww. wyrok w sprawie *ARCO Chemie Nederland i in.*, pkt 40).

W innym wyroku, Trybunał, odnosząc się do samego pojęcia odpadu stwierdził, że może ono obejmować wszystkie przedmioty i substancje, które ich właściciel usuwa, nawet jeśli mają one wartość handlową i są zbierane z powodów handlowych do celów recyklingu, regeneracji lub ponownego wykorzystania (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie C-9/00 *Palin Granit i Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, zwany dalej wyrokiem w sprawie *Palin Granit*, pkt 29 i przywołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie było również poruszane zagadnienie uznania za odpad produktu ubocznego. Trudność w odróżnieniu produktu ubocznego od odpadu może wynikać z tego, że obie rzeczy postrzega się jako pozostałości z określonego proce-

su (Karpus, 2011). Punktem wyjścia do rozważań Trybunału była konstatacja, że jest to towar, materiał lub surowiec pochodzący z procesu wytwarzania lub wydobycia, którego celem nie było zasadniczo wyprodukowanie takiego produktu, nie stanowi on pozostałości, ale jest to produkt uboczny. Przedsiębiorstwo nie chce go usuwać, ale zamierza, bez uprzedniego przetworzenia, zużytkować lub zbyć go na korzystnych dla siebie warunkach (zob. ww. wyrok w sprawie Palin Granit, pkt 34, a także postanowienie z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie C-235/02 Saetti i Frediani, Rec. s. I-1005, pkt 35).

ETS stwierdził, że nie ma żadnego uzasadnienia, żeby poddać przepisom dyrektywy 75/442/EWG towary, materiały i surowce, które mają, niezależnie od jakiegokolwiek przetwarzania, wartość ekonomiczną towarów i które jako takie stanowią przedmiot ustawodawstwa dotyczącego towarów (zob. ww. wyrok w sprawie Palin Granit, pkt 35, a także ww. postanowienie w sprawie Saetti i Frediani, pkt 35).

ETS podkreślił jednak, że wyłączenie powyższe ma zastosowanie tylko do sytuacji, w których ponowne wykorzystanie towaru, materiału czy surowca jest nie tylko możliwe bez uprzedniego przetwarzania i z zachowaniem ciągłości procesu produkcyjnego, ale i pewne (zob. ww. wyrok w sprawie Palin Granit, pkt 36, a także ww. postanowienie w sprawie Saetti i Frediani, pkt 36).

Warto w tym miejscu przywołać orzecznictwo ETS, które z jednej strony stwierdza, że wykonanie jednej z czynności unieszkodliwiania lub odzyskiwania, wymienionych odpowiednio w załącznikach IIA lub IIB do dyrektywy, nie pozwala samo w sobie na uznanie substancji lub przedmiotu, których czynność ta dotyczy, za odpady (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie Niselli, pkt 36 i 37), a z drugiej strony zauważa, że pojęcie odpadów nie wyklucza substancji lub przedmiotów, które mogą zostać ponownie gospodarczo wykorzystane (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 25 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95 Tombesi i in., Rec. str. I-3561, pkt 47 i 48). Dzieje się tak dlatego, że system nadzoru i gospodarowania ustanowiony dyrektywą ma na celu objęcie swym zakresem wszystkich przedmiotów i substancji, które ich właściciel usuwa, nawet jeśli mają one wartość handlową i są zbierane z powodów handlowych do celów recyklingu, regeneracji lub ponownego wykorzystania (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Palin Granit, pkt 29).

Zatem, dla uznania danej substancji za produkt uboczny, który nie jest objęty regulacjami dyrektywy 75/442/EWG, konieczne jest spełnienie następujących kryteriów łącznie: po pierwsze to posiadanie przez daną substancję charakteru pozostałości z produkcji substancji, po drugie - stopień prawdopodobieństwa ponownego wykorzystania tej substancji bez uprzedniego przetworzenia. Jeżeli poza zwykłą możliwością ponownego wykorzystania substancji istnieje jeszcze korzyść gospodarcza, którą jej posiadacz może odnieść wskutek tego, prawdopodobieństwo takiego po-

nownego wykorzystania jest wysokie. W takim przypadku przedmiotowa substancja nie może być uznawana za ciężar, który posiadacz usiłowałby „usunąć”, ale za rzeczywisty towar (ww. wyrok ETS w sprawie Palin Granit, pkt 37).

Problem związany z klasyfikacją produktów ubocznych został doceniony przez ustawodawcę unijnego. Aby chociaż w części usunąć pojawiające się w praktyce, a w konsekwencji i w orzecznictwie, wątpliwości odnośnie sposobu traktowania produktów ubocznych, w dyrektywie 2008/98/WE wprowadzono trzy warunki, stanowiące o tym, kiedy nie mamy do czynienia z odpadem. Są one następujące: po pierwsze, dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne. Po drugie, dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa. Po trzecie, dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego. Ostatni z warunków wymaga, aby dalsze wykorzystywanie było zgodne z prawem (patrz: art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE). Jak można zauważyć, ustawodawca unijny tworząc regulacje odnoszące się do produktu ubocznego wykorzystał dorobek orzecznicy ETS w tym zakresie.

Orzecznictwo ETS uznało za odpad olej przypadkowo rozlany do morza w wyniku katastrofy statku, który po przemieszaniu się z wodą i osadem dryfuje wzdłuż wybrzeża państwa członkowskiego do czasu osadzenia się na nim. Uzasadniając stanowisko sąd stwierdził, że nie może on być wykorzystywany lub sprzedany bez wcześniejszego przetworzenia (wyrok ETS z 24 czerwca 2008 r., C-188/07, Commune de Mesquer przeciwko Total France SA i Total International Ltd.).

Również „gleba i kamienie”, skoro figurują w europejskim wykazie odpadów, zdaniem ETS winny być uznane za „odpady” w rozumieniu dyrektywy 75/442/EWG, jeżeli ich posiadacz je usuwa lub ma taki zamiar czy też jest do tego zobowiązany (wyrok ETS z 18 grudnia 2007, C-194/05).

W innym wyroku ETS stwierdził, że odpady z hodowli mogą nie być zakwalifikowane jako odpady, jeśli używane są jako nawóz gruntowy w ramach zgodnego z prawem rolniczego wykorzystania na wyraźnie określonych terenach i jeśli ich przechowywanie ma miejsce wyłącznie dla potrzeb tego rolniczego wykorzystania. Dla powyższej kwalifikacji nie ma w tym zakresie znaczenia okoliczność, że takie odpady nie są wykorzystywane na terenach należących do tego samego gospodarstwa rolnego, które je wytworzyło, lecz dla potrzeb innych przedsiębiorców (wyrok ETS z dnia 8 września 2005 r., C-121/03).

Trybunał w tym samym orzeczeniu zajął inne stanowisko w stosunku do zwłok zwierząt hodowlanych, które padły w gospodarstwie, nie zaś wskutek ich uboju dla celów spożycia przez człowieka. Nie mogą być w żadnym razie użytkowane w okolicznościach, które pozwoliłyby na uniknięcie zakwalifikowania ich do

definicji odpadów w rozumieniu dyrektywy 75/442/EWG. Posiadacz takich zwłok jest zobowiązany do ich usunięcia z uwagi na to, że stanowią one odpady.

#### **4. Hierarchia postępowania z odpadami**

Od pierwszych regulacji związanych z gospodarowaniem odpadami wyraźnie zostały określone preferowane sposoby postępowania. Następnie, w kolejnych regulacjach zostały one rozwinięte i doprecyzowane. Na pierwszym miejscu wymieniane jest zapobieganie lub ograniczanie produkcji odpadów, następnie różne metody odzysku, w tym recykling, oraz unieszkodliwianie.

Z przedstawionej hierarchii wynika, że w pierwszej kolejności konieczne jest podjęcie takich działań, które pozwolą uniknąć powstawania odpadów. Jest ono niewątpliwie w interesie przedsiębiorców, ponieważ realizacja tej zasady wiąże się z wykorzystaniem w większym stopniu surowców, co przekłada się na zmniejszenie kosztów nabycia nowych surowców oraz zmniejsza ilość ubytków, co z kolei zmniejsza koszty odbioru odpadów. Jeżeli jednak zupełne wykluczenie powstania odpadów nie jest możliwe, zasadne jest rozważenie odzysku np. poprzez ponowne użycie, recykling, czy odzysk energii. Jako ostateczne rozwiązanie, gdy żadne z powyższych nie może zostać wdrożone, wymieniane jest składowanie odpadów.

Zarówno zaprezentowana hierarchia, jak również wprowadzane szczegółowe rozwiązania mające na celu jej wdrożenie, powinny prowadzić do wykorzystywania zasobów naturalnych w najwydajniejszy sposób, ile razy jest to możliwe, jednocześnie minimalizując wpływ ich użytkowania na środowisko.

Warto zauważyć, że pomimo sformułowania hierarchii postępowania z odpadami w sposób dość jednoznaczny, często podkreśla się, że ostateczny sposób postępowania z konkretnym odpadem zależy od jego faktycznej sytuacji. Z hierarchii postępowania wynika obowiązek w pierwszej kolejności zastosowania recyklingu przed odzyskiem energii. Jednak, gdy środowiskowe korzyści są większe z odzysku energii, to on w tym konkretnym przypadku powinien zostać zastosowany jako pierwszy. Jeżeli mamy do czynienia z plastikowymi butelkami, i są one zanieczyszczone, to nie jest racjonalnie uzasadnione poddawanie ich recyklingowi, tak jak w przypadku butelek czystych, lecz korzystniejszy jest odzysk energii.

Zapobieganie lub ograniczanie produkcji odpadów oraz ich szkodliwości jest podstawową zasadą gospodarowania odpadami. Przy realizacji tej zasady szczególną uwagę zwraca się na przełamanie obserwowanej zależności: wzrostu gospodarczego państwa, który jest przyczyną wzrostu produkcji odpadów.

Na zapobieganie powstawaniu odpadów składają się czynności o różnym charakterze, jak również podejmowane na różnych etapach. Pierwsze z nich to czynności związane z planowaniem. Drugie dotyczą działań skierowanym na osiągnięcie określonego celu. Rozróżnia się zapobieganie powstawaniu odpadów w wymiarze ilościowym oraz jakościowym (Wytyczne...).

Pierwszym z nich jest etap planistyczny. Jednym z narzędzi mających umożliwić monitorowanie zmniejszania ilości odpadów są, wprowadzone na mocy dyrektywy 2008/98/WE, programy zapobiegania powstawaniu odpadów, które ma przygotować każde państwo członkowskie do 12 grudnia 2013 r. W programach tych mają zostać opisane istniejące środki zapobiegawcze, jak również oceniona ich użyteczność. W celu monitorowania skuteczności przyjętych rozwiązań, jak również oceny postępu, w programach określa się odpowiednie jakościowe lub ilościowe poziomy odniesienia dla przyjętych środków zapobiegania powstawaniu odpadów.

Z etapem tym wiąże się również promocja badań i rozwoju w obszarze pozyskiwania czystszych i bardziej oszczędnych produktów i technologii oraz upowszechnianie i wykorzystywanie wyników takich badań i rozwoju do zastosowania w przemyśle.

Wśród działań podejmowanych w celu realizacji zasady „zero odpadów” jest rozwój czystych i bardziej oszczędnych technologii w zakresie wykorzystywania zasobów naturalnych. Następnie, rozwój techniczny oraz wprowadzanie do obrotu takich produktów, które nie przyczyniają się do powstawania odpadów albo robią to w najmniejszym stopniu – produktów przyjaznych środowisku. Dotyczy to zarówno etapu produkcji produktów, jak również ich wykorzystywania. Obejmuje to także proponowanie procesów wykorzystujących do produkcji materiały nadające się do ponownego wykorzystania lub podlegające recyklingowi. Wymienić dalej należy rozwój technik unieszkodliwiania substancji niebezpiecznych zawartych w odpadach przeznaczonych do odzysku. Z tym ostatnim procesem wiąże się zapobieganie jakościowe. Wśród narzędzi mających promować poszczególnych przedsiębiorców stosujących technologie przyjazne dla środowiska są EMAS oraz ISO 14001.

Inny rodzaj działań jest skierowany bezpośrednio do konsumentów. Obejmuje zarówno elementy mające zachęcać do używania produktów przyjaznych środowisku, jak i zniechęcać do używania tych nieprzyjaznych. Przykładem pierwszej z nich jest organizowanie akcji promocyjnych i edukacyjnych. Przykładem drugiej jest wprowadzenie dodatkowej opłaty za opakowanie produktu, które to opakowanie byłoby wydawane bezpłatnie. Ta odpłatność ma zachęcać do wielokrotnego korzystania z opakowań, zamiast kupowania nowych przy okazji kolejnych zakupów.

Nie zawsze jest możliwe prowadzenie procesów, w których odpady nie powstają. Jeżeli już tak się stanie, powinny podlegać odzyskowi. W tym zakresie na

państwa członkowskie został nałożony obowiązek wspierania ponownego wykorzystania produktów zwłaszcza poprzez zachęcanie do tworzenia i wspieranie sieci ponownego wykorzystania i napraw np. wykorzystując w tym celu instrumenty ekonomiczne czy prawne. Przygotowanie produktu do ponownego użycia prowadzi do ponownego wykorzystania, ale dotyczy produktów, które już zostały wyrzucone przez ich ostatniego posiadacza, stąd formalnie kwalifikują się jako odpady. Wyróżnienie takiego poziomu w hierarchii ma uświadomić podmiotom odpowiedzialnym za gospodarowanie odpadami, że istnieje możliwość wyłączenia tych produktów ze strumienia odpadów, a ich sortowanie, oczyszczenie oraz naprawa pozwala na wykorzystanie ich przez inne osoby (Wytyczne...).

Kolejny sposób postępowania z odpadami to powtórne wykorzystanie odpadów w drodze recyklingu materiałowego poprzez ulepszanie technologii powtórne wykorzystania materiałów odpadowych. Wspomaganiem tego procesu jest optymalizacja systemów zbierania i segregowania odpadów, jak również zmniejszanie kosztów recyklingu odpadów oraz tworzenie rynków zbytu dla surowców wtórnych.

Recykling i inne metody odzysku zostały ujęte w ramach jednego załącznika do dyrektywy 2008/98/WE. Do niego odwołują się dyrektywy regulujące gospodarowanie określonymi strumieniami odpadów, jak odpady opakowaniowe, czy zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny i inne. Z recyklingiem wiąże się ponowne przetworzenie odpadów w procesie produkcji do pierwotnego celu lub do innych celów. Z zakresu pojęcia wyłączany jest odzysk energii, który oznacza użycie odpadów, jako źródła wytwarzania energii w procesie bezpośredniego spalania, ale z odzyskiem ciepła.

Na państwa członkowskie w zakresie recyklingu zostały nałożone obowiązki udostępnienia punktów zbiórki takich odpadów osobom, które użytkowały sprzęt podlegający zbiórce. Dostarczanie sprzętu do punktów nie powinno wiązać się z dodatkową opłatą. Tak zebrany sprzęt powinien zostać przewieziony do zakładów przetwarzania posiadających odpowiednie zezwolenia.

Chociaż składowanie odpadów na wysypiskach to ostatni w hierarchii przedstawiającej pożądany sposób postępowania z odpadami, to UE poświęca mu wiele uwagi. Wynika to z tego, że właśnie składowiska odpadów stanowią istotny z perspektywy ochrony środowiska problem. Zaczyna się on już od dzikich wysypisk, których w Europie, szczególnie w krajach, które przystąpiły do UE po 2004 r., jest dużo. Należy jednak wspomnieć, że nielegalne wysypiska to nie tylko problem nowych w UE krajów. Obecnie zapewne jest ich mniej, ale problem ten dotyczył na dużą skalę również krajów 15-UE. Skalę problemu przedstawiają dane z Włoch, przywołane przez ETS w wyroku w sprawie C-135/05. Wynika z nich, że *Corpo Forestale dello Stato* (państwowa administracja wód i lasów, dalej: CFS) przepro-

wadził trzy spisy nielegalnych wysypisk. Pierwszy spis, przeprowadzony w 1986 r., obejmował 6 890 na 8 104 badanych gmin włoskich i stwierdził istnienie 5 978 nielegalnych składowisk. Drugi spis, przeprowadzony w 1996 r., obejmował 6 802 gminy i ukazał CFS istnienie 5 422 nielegalnych składowisk. Ze spisu CFS z 2002 r. nadal wynikało istnienie 4 866 nielegalnych składowisk, z czego 1 765 nie figurowało w badaniach wcześniejszych. Według CFS 705 z tych nielegalnych składowisk zawierało odpady niebezpieczne. Składowisk posiadających zezwolenie było natomiast jedynie 1 420. Zagrożenie z strony nielegalnych składowisk jest największe, bowiem strumień odpadów trafiający na nie jest zupełnie poza kontrolą, co może prowadzić do składowania odpadów niebezpiecznych. Ponadto, odpady tam kierowane pozostają poza ewidencją, co utrudnia przyjęcie właściwych szacunków odnośnie ilości produkowanych odpadów, które to szacunki są następnie podstawą do podejmowania konkretnych działań np. określenia parametrów budowanej instalacji do termicznego przekształcania odpadów.

Problem obejmuje również wysypiska legalne, ale za to zarządzane niezgodnie z prawem unijnym, bądź krajowym, czyli w sposób zagrażający zdrowiu ludzi i kończy się na wysypiskach prowadzonych, chociaż zgodnie z prawem, to jednak w sposób najmniej preferowany przez UE.

## **5. Zakończenie**

Polityka prowadzona przez UE w sprawie gospodarowania odpadami uległa znacznym przeobrażeniom. Część z nich polega na pogłębianiu przyjmowanej już w pierwszych dokumentach strategii postępowania z odpadami, jak ma to miejsce w przypadku hierarchii postępowania z odpadami. Dużo bardziej istotna zmiana dotyczy przeobrażenia początkowego postrzegania odpadu jako rzecz zbędną, po wypracowanie koncepcji cyklu życia odpadu, w której uwaga jest zwracana na potencjalne korzyści płynące z istnienia odpadów. Kolejną istotną zmianą – związaną z pierwszą - jest powiązanie polityki gospodarowania odpadami z innymi politykami, w tym z gospodarką zasobami naturalnymi. Proces mający cechy ewolucji nie uległ zakończeniu i trwa nadal. Pomimo początkowych wątpliwości co do zasadności, obecnie przygotowany jest kolejny, siódmy program ochrony środowiska UE, który wyznaczy zmiany również w zakresie gospodarki odpadami.

Rozwiązania wypracowane na poziomie UE, często mające charakter programowy, są następnie wdrażane przez państwa członkowskie, oddziałując już zupełnie praktycznie zarówno na przedsiębiorców, jak również na zwykłych obywateli. Doskonałym przykładem takiego oddziaływania jest wprowadzana obecnie w Polsce, zdeterminowana zmianami w prawie unijnym, reforma gospodarki odpadami.

## Literatura

- Bukowski Z. (2007) *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*. C.H. Beck, Warszawa
- Decyzja 94/3/WE Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 1993 r. ustanawiająca wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów
- Dyrektywa 75/442/EWG Rady z 15 lipca 1975 w sprawie odpadów
- Dyrektywa 78/319/EWG Rady z 20 marca 1978 r. w sprawie odpadów toksycznych i niebezpiecznych
- Dyrektywa 75/439/EWG Rady z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych
- Dyrektywa 84/631/EWG Rady z 6 grudnia 1984 r. w sprawie nadzoru i kontroli przez Wspólnotę transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych
- Dyrektywa 91/156/EWG Rady z dnia 18 marca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 75/442/EWG w sprawie odpadów
- Dyrektywa 91/157/EWG Rady z dnia 18 marca 1991 r. w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne
- Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych
- Dyrektywa 96/59/WE Rady z dnia 16 września 1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT)
- Dyrektywa 96/61/WE Rady z 24 września 1996 r. dyrektywa w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczania (kontroli) zanieczyszczeń
- Dyrektywa 99/31/WE Rady z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów
- Dyrektywa 2000/53/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji
- Dyrektywa 2000/76/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów
- Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego
- Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów
- Dyrektywa 2008/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy
- Górski M. (2005) *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*. Futura, Poznań
- Hawkins R. G.P., Shaw Heidi S. (2004) *The practical guide to waste management law*. Thomas Telford Publishing, Londyn
- Karpus K. (2011) *Gospodarowanie odpadami w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na gruncie dyrektyw ramowych w sprawie odpadów*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku, Włocławek
- Presidency conclusions, Goteborg European Council*, 15 i 16 czerwca 2001. [http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg\\_concl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf)
- Report on the Thematic Strategy on waste prevention and recycling*, przyjęty przez Komisję Europejską 19 stycznia 2011 r.



Rose-Ackerman S., Lindseth P.L. (2010) *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham

*Szósty program działań na rzecz ochrony środowiska* zatwierdzony decyzją 1600/2002/WE z 10 września 2002.

*Tematyczna strategia o zapobieganiu i recyklingu odpadów* przyjęta przez Komisję Europejską 21 grudnia 2005 r.

*The story behind the strategy. EU waste policy*, Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/environment/waste>

*W kierunku tematycznej strategii o zapobieganiu powstawania i recyklingu odpadów* przyjęta przez Komisję Europejską w 2003 r.

*Wytyczne dla programu zapobiegania powstawaniu odpadów*, [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl)

## PRIORITIES OF THE EUROPEAN UNION IN THE WASTE MANAGEMENT POLICY

**Abstract:** The subject of the article is to present the evolution of the EU's approach toward the issue of waste. The first regulations were a response to the current problems associated with the transport of waste, as well as the existence of dumps in Member States. Nowadays it seems that they are the shaping solutions. This involves, first and foremost, the connection of waste management policy with other issues, such as the reuse of materials, as well as energy recovery. In the background of developments in the framework of the policy, the definition of waste adopted in the first regulations has turned out to be relatively stable. Also stable is the developed in early directives and described in the article the waste approach hierarchy.

**Keywords:** environmental protection, European Union, waste management, waste.