



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2014 07 02
SWD(2014) 208 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos,

kuria persvarstomi direktyvose 2008/98/EB dėl atliekų, 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų ir 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų nustatyti tikslai, iš dalies keičiamos direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Nors atliekų tvarkymas Europos Sąjungoje vis gerėja, ES ekonomika šiuo metu praranda daug galimų antrinių žaliavų. 2010 m. Europos Sąjungoje iš viso susidarė 2 520 mln. tonų atliekų. Perdirbta tik labai nedidelė visų šių atliekų dalis (36 proc.), kitos atliekos suvežtos į sąvartynus arba sudegintos, nors 600 mln. tonų jų būtų buvę galima perdirbti arba naudoti pakartotinai. Taigi ES praranda didžiules galimybes didinti išteklių naudojimo efektyvumą ir kurti labiau žiedinę ekonomiką, užtikrinti augimą ir kurti darbo vietas, imtis ekonomiškai efektyvių priemonių, kuriomis būtų galima mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir savo priklausomybę nuo importuojamų žaliavų.

Nesiimant naujų iniciatyvų, skirtų atliekų tvarkymui Europos Sąjungoje gerinti, artimiausiais metais ir toliau bus prarandama daug vertingų išteklių. Neparengus aiškos vidutinės trukmės laikotarpio perspektyvos ir nenustačius tikslų, Europos Sąjungai kyla pavojus daugiau investuoti į nelanksčius didelio masto projektus, kuriais daugiausia dėmesio skiriama likutinėms atliekoms, ir todėl gali būti sunku įgyvendinti ilgalaikius užmojus didinti išteklių naudojimo efektyvumą.

Geroji patirtis valstybėse narėse ir toliau bus skleidžiama ribotai, o ekonominėmis sąlygomis bus nepakankamai skatinama atliekų prevencija, pakartotinis naudojimas arba perdirbimas, todėl atliekų tvarkymo rezultatai valstybėse narėse ir toliau labai skirsis. Be to, svarbiausių stebėsenos priemonių, pavyzdžiui, atliekų susidarymo ir tvarkymo statistinių duomenų, kokybė ir toliau bus nepakankama, o įvairios ataskaitų teikimo prievolės išliks sudėtingos, bet nebus daug naudingesnės.

2. SUBSIDIARUMO ANALIZĖ

Pasiūlymu tiesiogiai padedama įgyvendinti strategiją „Europa 2020“, pirmiausia jos pavyzdinę iniciatyvą „Tausiai išteklius naudojanti Europa“, jis taip pat glaudžiai susijęs su ES efektyvaus išteklių naudojimo veiksmų planu ir Žaliavų iniciatyva. Be to, juo tiesiogiai atsižvelgiama į 7-ojoje aplinkosaugos veiksmų programoje išdėstytus su aplinka ir atliekomis susijusius bendrus ES užmojus.

Sąjungos kompetencija imtis su atliekų tvarkymu susijusių veiksmų kyla iš Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 191 straipsnio, susijusio su aplinkos apsauga, pagal kurį Sąjungos aplinkos politika, be kita ko, padedama saugoti ir gerinti aplinkos kokybę, saugoti žmonių sveikatą, užtikrinti apdairų ir racionalų gamtos išteklių naudojimą ir kovoti su klimato kaita.

Konkrečiai pasiūlymu atsižvelgiama į specialias trijuose ES atliekų teisės aktuose (Pagrindų direktyvoje dėl atliekų, Direktyvoje dėl atliekų sąvartynų ir Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvoje) išdėstytas peržiūros nuostatas, kuriose reikalaujama, kad Komisija persvarstytų esamus atliekų tvarkymo tikslus. Iš patirties matyti, kad visai Europos Sąjungai taikomi atliekų tvarkymo tikslai ir užduotys yra labai svarbūs geresnio išteklių valdymo ir atliekų tvarkymo veiksniai daugumai valstybių narių. Bendrais tikslais ir užduotimis, pavyzdžiui, teikiant investavimo sprendimų gaires, užtikrinant valstybių narių bendradarbiavimą ir tam tikrą nacionalinių gamintojų atsakomybės sistemų suderinimą, taip pat padedama gerinti ES atliekų rinkos veikimą. Taip pat, siekiant sukurti būtiniausias sąlygas, kuriomis ES pramonė galėtų investuoti į naujus perdirbimo metodus, reikia nustatyti visai Europos Sąjungai taikomus tikslus.

Pasiūlymu atsižvelgiama į tarptautines aplinkos problemas, įskaitant netinkamo atliekų tvarkymo poveikį išmetamam šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekiui, oro taršą ir šiukšlinimą, pirmiausia jūros aplinkoje.

3. TIKSLAI

Pagrindinis bendrasis pasiūlymo tikslas – užtikrinti, kad atliekose esančios vertingos medžiagos būtų veiksmingai naudojamos pakartotinai, perdirbamos ir grąžinamos Europos ekonomikai, t. y. padėti toliau kurti žiedinę ekonomiką, kurioje atliekos vis daugiau naudojamos kaip išteklius ir kurioje kuriamos naujos ekonominės galimybės ir darbo vietos.

Konkretūs pasiūlymo tikslai yra šie:

- **paprastinti ES atliekų teisės aktus** paaiškinant ir supaprastinant su tikslais susijusius matavimo metodus, suderinant ir paaiškinant pagrindines terminų apibrėžtis, didinant tikslų nustatymo nuoseklumą, pašalinant nereikalingus reikalavimus ir supaprastinant ataskaitų teikimo prievoles;
- **gerinti stebėseną** gerinant statistinių duomenų apie atliekas kokybę, pirmiausia tikslų atžvilgiu, ir numatant galimus įgyvendinimo sunkumus pagal ankstyvojo perspėjimo procedūrą;
- **užtikrinti optimalų atliekų tvarkymą visose valstybėse narėse** skatinant skleisti gerą patirtį ir taikyti pagrindines priemones, pavyzdžiui, ekonomines priemones, taip pat užtikrinant, kad didesnės gamintojo atsakomybės (DGA) sistemos bent minimaliai derėtų;
- nustatyti su atliekomis susijusius vidutinės trukmės laikotarpio tikslus, atitinkančius **ES užmojus dėl efektyvaus išteklių naudojimo** ir apsirūpinimo **žaliavomis**.

Siūlomi veiklos tikslai atitinka neseniai Tarybos ir Parlamento priimtoje ES 7-ojoje aplinkosaugos veiksmų programoje (7-oji AVP) nustatytus užmojus:

- atliekų susidarymas turėtų mažėti ir būti atsietas nuo BVP pokyčių;
- pakartotinio naudojimo ir perdirbimo lygis turėtų būti kuo aukštesnis;
- turėtų būti galima deginti tik tokias atliekas, kurių negalima perdirbti;
- turėtų būti laipsniškai atsisakoma naudoti tinkamų atliekų šalinimo sąvartynuose;
- turėtų būti labai sumažintas jūrų šiukšlinimas.

Tikslai paprastinti teisės aktus, mažinti (taip pat mažųjų ir vidutinių įmonių) našta ir užtikrinti, kad užduotys atitiktų savo paskirtį, visiškai atitinka Komisijos pastangas užtikrinti reglamentavimo kokybę. Be to, pasiūlymu tinkamai atsižvelgiama į penkių su atliekų srautais susijusių ES direktyvų (įskaitant Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvą) kokybės patikros (*ex post* vertinimo), kuri atlikta kartu persvarstant su atliekomis susijusius ES tikslus, rezultatus.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

Išsamiai išanalizavus praeities sėkmes ir nesėkmes, taip pat išsamiai pasikonsultavus su suinteresuotaisiais subjektais, nuspręsta išsamiau išnagrinėti šias tris galimybes (ir keletą jų variantų bei konkrečių priemonių):

1 galimybė – visapusiško įgyvendinimo užtikrinimas

- Papildomų ES veiksmų, išskyrus atitikties skatinimą, nereikia.

2 galimybė – paprastinimas, geresnė stebėseną, geriausios patirties sklaida

- Suderinamos pagrindinių terminų (pvz., „perdirbimas“ ir „pakartotinis naudojimas“) apibrėžtys ir pašalinami nereikalingi reikalavimai.
- Supaprastinami matavimo metodai (nustatomas tik vienas buitinių ir panašių atliekų matavimo metodas) ir ataskaitų teikimo prievolės.
- Sukuriami nacionaliniai atliekų rinkimo ir tvarkymo registrai ir reikalaujama, kad pagrindinę informaciją ir statistinius duomenis tikrintų trečiosios šalys.
- Nustatoma ankstyvojo perspėjimo tvarka, kad būtų galima stebėti valstybių narių veiklos rezultatus ir reikalauti prireikus laiku imtis taisomųjų priemonių.
- Nustatomos būtiniausios DGA sistemų taikymo sąlygos.

3 galimybė – ES tikslų atnaujinimas

Siekiant pasiūlyti visoms valstybėms narėms tinkamus tikroviškus tikslus ir terminus, kartu įgyvendinti pagrindinius 7-osios AVP tikslus, atsižvelgta į dabartinius pažangiausių valstybių narių veiklos rezultatus ir tai, kiek laiko prireikė šiems tikslams įgyvendinti.

3.1 galimybė – padidinti komunalinių atliekų perdirbimo ir (arba) pakartotinio naudojimo tikslą:

- nustatant mažą tikslą iki 2030 m. pakartotinai panaudoti ir (arba) perdirbti 60 proc., o iki 2025 m. – 50 proc. atliekų;
- nustatant didelį tikslą iki 2030 m. pakartotinai panaudoti ir (arba) perdirbti 70 proc., o iki 2025 m. – 60 proc. atliekų.

3.2 galimybė – padidinti pakuočių atliekų pakartotinio naudojimo ir (arba) perdirbimo tikslą:

- padidinant 2020–2030 m. medžiagomis pagrįstus tikslus (iš viso 80 proc. pakartotinai naudojamų ir (arba) perdirbamų atliekų);
- (variantas) nustatant konkretiems spalvotiesiems metalams taikomą tikslą („metalų išskaidymas“).

3.3 galimybė – laipsniškai atsisakyti naudoti tinkamų komunalinių atliekų šalinimo sąvartynuose:

- iki 2025 m. uždraudžiant šalinti plastiką, popierių, stiklą ir (arba) metalus (sąvartynuose leidžiant šalinti daugiausia 25 proc.), o iki 2030 m. nustatant visuotinį draudimą (sąvartynuose leidžiant šalinti daugiausia 5 proc.).

3.4 galimybė – 3.1, 3.2 ir 3.3 galimybių derinys.

3.5 galimybė – tokia pat, kaip 3.4 galimybė, tik įvairioms šalių grupėms nustatomi skirtingi terminai.

3.6 galimybė – tokia pat, kaip 3.4 galimybė, tik visoms valstybėms narėms nustatomas trumpesnis terminas, o kai kurioms iš jų suteikiama galimybė nuo jo nukrypti.

3.7 galimybė – tokia pat, kaip 3.4 galimybė, tik į šalinimo sąvartynuose draudimo taikymo sritį įtraukiamos visos į komunalines atliekas panašios atliekos.

5. POVEIKIO VERTINIMAS

Svarbiausi nustatytų politikos galimybių poveikio aspektai yra šie:

- **sąnaudos ir santaupos**, atsirandančios geriau surenkant ir tvarkant atliekas (pvz., daugiau jų panaudojant pakartotinai arba perdirbant). Siekiant padidinti perdirbamų atliekų dalį, laikui bėgant reikės plėtoti atliekų surinkimo sistemas, pavyzdžiui, reikės pereiti nuo atliekų atnešimo sistemų iki jų surinkimo „nuo durų iki durų“. Susijusios papildomos investicinės sąnaudos laipsniškai mažės, mažėjant mišriųjų likutinių atliekų surinkimo ir tvarkymo sąnaudoms, o iš perdirbtų medžiagų gaunamos pajamos turėtų didėti;
- **nauda**, susijusi su **geresniu apsirūpinimu (antrinėmis) žaliavomis**, kartu mažesnė būsimų pirminių medžiagų kainos didėjimo rizika, su kuria gali susidurti ES gamybos pramonė;
- **nauda**, susijusi su **geresnėmis atliekų naudojimo ir perdirbimo galimybėmis** Europos Sąjungos vidaus rinkoje (geriau naudojama esama ir nauja inovatyvi atliekų tvarkymo infrastruktūra, todėl teikiama nauda ES atliekų tvarkymo sektoriui);
- **sąnaudos ir nauda**, susijusios su **geresne stebėseną, mažesne administracine našta ir supaprastinimu**;
- **darbo vietų kūrimas**, nes viršutinėse atliekų hierarchijos pakopose (įskaitant atskirą surinkimą, pakartotinį naudojimą ir perdirbimą), kaip žinia, reikia daug daugiau darbo jėgos nei šalinant ir deginant atliekas;
- **nauda socialinio pritarimo požiūriu**, nes atliekų pakartotinio naudojimo ir perdirbimo infrastruktūra paprastai sulaukia daug didesnio visuomenės pritarimo nei atliekų šalinimo ir deginimo įrenginiai;
- **teigiamas poveikis aplinkai** – tiesioginis (geresnis atliekų tvarkymas, mažesnis šiukšlinimas, taip pat jūrų aplinkoje) ir netiesioginis (nenaudojamos pirminės žaliavos ir energija, mažesnis išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis ir oro užterštumas). Kartu daromas teigiamas poveikis žmonių sveikatai.

Kai kurį nurodytą poveikį (pirmiausia susijusį su geresniu atliekų surinkimu, nauda aplinkai ir darbo vietų kūrimu) galima įvertinti kiekybiškai ir pinigais, bet kitus aspektus galima aprašyti tik labiau kokybiškai (pvz., nurodant mažesnę priklausomybę nuo importuojamų žaliavų).

1 galimybės (visapusiško įgyvendinimo) poveikis vertintas lyginant su įprastinės veiklos scenarijumi, o 2 ir 3 galimybių poveikis nustatytas išėties tašku laikant visapusišką įgyvendinimą.

1 galimybė – visapusiškas esamų teisės aktų įgyvendinimas

Metinės grynosios šios galimybės sąnaudos (gautos iš didesnių surinkimo ir (arba) tvarkymo sąnaudų atėmus naudą aplinkai) 28 valstybių narių Europos Sąjungoje iki 2020 m. turėtų siekti 1 500 mln. EUR, o iki 2035 m. laipsniškai sumažėti iki mažiau nei 600 mln. EUR. Tiesioginis užimtumo padidėjimas turėtų siekti 36 761 visos darbo dienos ekvivalentų (VDDE).

2 galimybė – paprastinimas, geresnė stebėseną, geriausios patirties sklaida

Gerindamos statistinius duomenis, pavyzdžiui, naudodamosi nacionaliniais registrais, kai kurios valstybės narės turės įdėti papildomų pastangų, bet kartu bus lengviau mažinti ataskaitų teikimo sąnaudas. Diegiant pasiūlytą ankstyvojo perspėjimo sistemą reikės Komisijos ir valstybių narių pastangų, bet vėliau gali prireikti taikyti mažiau pažeidimų procedūrų ir kartu bus galima išvengti netinkamų investicijų. Labai supaprastinus valstybėms narėms taikomus ataskaitų teikimo reikalavimus, bus sutaupoma lėšų, kuriomis bus galima padengti bet kokias grynąsias stebėsenos gerinimo priemonių sąnaudas. Pagaliau, nustačius būtiniausias DGA sistemų taikymo sąlygas, be kita ko, padidės ekonominis šių sistemų veiksmingumas.

3 galimybė – ES tikslų atnaujinimas

Toliau pateiktoje lentelėje apibendrintas svarbiausias 2014–2030 m. įvairių pirmiau 4 skirsnyje aprašytų 3 galimybių variantų poveikis. Iš lentelės matyti, kad, derinant 3.1, 3.2 ir 3.3 galimybes (t. y. 3.4–3.7 galimybes), užtikrinamas didžiausias ekonominės naudos santykis, kartu sukurama daugiau darbo vietų ir labiau sumažinamas išmetamo ŠESD kiekis.

Galimybė	Finansinės sąnaudos (GEV 2014–2030) mlrd. EUR (1)	Išorės sąnaudos (GEV 2014–2030) mlrd. EUR (2)	Grynosios socialinės sąnaudos (1+2)	Darbo vietos (VDDE 2030)	ŠESD mln. tonų CO ₂ eq (2030)	ŠESD mln. tonų CO ₂ eq (2014–2030)
3.1 galimybė – mažas	–3,73	–3,96	–7,69	78 519	–23	–107
3.1 galimybė – didelis	–8,41	–8,49	–16,91	137 585	–39	–214
3.2 galimybė	–11,2	–8,45	–19,66	107 725	–20	–183
3.2 galimybė – metalų išskaidymas	–13,48	–10,05	–23,53	107 643	–24	–250
3.3 galimybė	5,64	–0,65	4,99	46 165	–13	–49
3.4 galimybė	–12,65	–13	–25,65	177 637	–44	–308
(1) 3.5 ir 3.6 galimybės	–13,62	–13,58	–27,2	177 628	–44	–320
(2) 3.7 galimybė	–10,7	–18,3	–29		–62	–443

Pastaba. Neigiamos sąnaudos reiškia naudą.

3.4–3.7 galimybėmis užtikrinamas nuoseklus požiūris į atliekų tvarkymą Europos Sąjungoje atsižvelgiant į pažangiausių valstybių narių patirtį: laipsniškai nustatomi atliekų šalinimo sąvartynuose apribojimai ir didinami perdirbimo tikslai, todėl lengviau išvengti per didelio likutinių atliekų tvarkymo įrenginių, pavyzdžiui, deginimo arba kitų nedidelio veiksmingumo įrenginių, pajėgumų kūrimo.

Pasirinkus 3.4–3.7 galimybes, palyginti su visišku įgyvendinimu, taip pat bus papildomai sumažinta jūrų šiukšlių: iki 2020 m. – 7 proc., o iki 2030 m. – 23 proc. Sumažėjus jūrų šiukšlių srautams, iki 2030 m. leistų papildomai sutaupyti 136 mln. EUR, daugiausia dėl to, kad reikės mažiau valyti paplūdimius ir bus išvengiama žalos žvejybos laivams ir įrangai.

6. GALIMYBIŲ PALYGINIMAS

Toliau pateiktoje lentelėje apibendrinama, kaip kiekviena galimybė padedama siekti 3 skirsnyje aprašytų pagrindinių tikslų. Remiantis šiais duomenimis, galima daryti šias išvadas:

- 2 galimybė būtų naudinga padedant įgyvendinti esamus tikslus, bet atrodo esanti būtina taikant pasiūlytus naujus tikslus. Pasiūlytomis 2 galimybės priemonėmis padedama siekti daugumos iš nustatytų tikslų ir jos turėtų būti vertinamos kaip susijusios priemonės, kuriomis galima gerinti atitiktį teisės aktams ir padėti įgyvendinti tikslus.
- Pasirinkus 3.1, 3.2 ir 3.3 galimybes atskirai, nebus pasiekta geriausių rezultatų pasiūlytų siekių ir ekonominės naudos santykio nuoseklumo požiūriu. 3.4 galimybė, kartu taikant išplėstinį atliekų šalinimo sąvartynuose draudimą (t. y. 3.7 galimybę) atrodo esanti patraukliausia.
- Aiškios pirmenybės kuriai nors iš 3.4, 3.5 ir 3.6 galimybių neteikiama: nustačius skirtingus valstybėms narėms taikytinus tikslus, kai kurios valstybės narės dėl geresnio atliekų tvarkymo greičiau gauna naudos ir todėl didėja grynoji esamoji vertė (GEV), bet teisės aktai darosi sudėtingesni.

	1 tikslas – paprastinimas	2 tikslas – stebėsenos gerinimas	3 tikslas – geriausios patirties sklaida	4 tikslas – efektyvus išteklų naudojimas
1 galimybė	0	0	0	0
2 galimybė	+++	+++	++	+
3 galimybė				
3.1 galimybė – mažas	+	+	++	+
3.1 galimybė – didelis	+	+	+++	++
3.2 galimybė	+	+	++	++
3.3 galimybė	+	+	++	+
3.4 galimybė	+++	++	+++	++
3.5 galimybė	++	++	+++	+++
3.6 galimybė	++	++	+++	+++
3.7 galimybė	+++	+++	+++	+++

Todėl siūloma derinti 2 ir 3.7 galimybes. Šio derinio nauda, palyginti su visapusišku įgyvendinimu (1 galimybė), įvairi:

- administracinės naštos, pirmiausia tenkančios mažosioms ir vidutinėms įmonėms, sumažėjimas, reikalavimų supaprastinimas ir geresnis įgyvendinimas, kartu išlaikant paskirtą atitinkančius tikslus;
- darbo vietų kūrimas – iki 2030 m. būtų galima sukurti daugiau kaip 180 000 tiesioginių darbo vietų; daugumos iš jų neįmanoma perkelti už ES ribų;
- išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio sumažėjimas – nuo 2014 iki 2030 m. ŠESD kiekį būtų galima sumažinti apie 443 mln. tonų;
- antrinių žaliavų grąžinimas ekonomikai – jų, palyginti su 2011 m. perdirbtu komunalinių ir pakuočių atliekų kiekiu, bus grąžinama daugiau nei dvigubai. Pasiūlytomis priemonėmis bus skatinama įgyvendinti visus ES tikslus, todėl bus lengviau gauti 10–40 proc. visų ES reikiamų žaliavų (atsižvelgiant į žaliavą);
- teigiamas poveikis ES atliekų tvarkymo ir perdirbimo sektorių konkurencingumui, taip pat ES gamybos sektoriui (geresnė DGA, mažesnė su apsirūpinimu žaliavomis ir jų kainomis susijusi rizika);
- jūrų šiukšlių sumažėjimas iki 2020 m. 7 proc., o iki 2030 m. – 24 proc.

Pasiūlytais vidutinės trukmės laikotarpio tikslais valstybėms narėms ir atliekas tvarkantiems subjektams bus duotas aiškus reikiamas ženklas, kad naują strategiją ir investicijas būtų galima pritaikyti laiku ir turint reikiamą tikrumą. Iš patirties žinoma, kad, gerinant komunalinių ir pakuočių atliekų tvarkymą, kartu uždraudžiant šalinti atliekas sąvartynuose, bus skatinama tvarkyti visų kitų rūšių atliekas.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Daugumą su atliekų susidarymu ir tvarkymu (perdirbimu, naudojimu, šalinimu sąvartynuose) susijusių statistinių duomenų valstybės narės jau renka ir perduoda Komisijai (Eurostatui ir (arba) GD ENV). Naujų tikslų nepasiūlyta, esami tikslai būtų atnaujinami ir paaiškinami, o nereikalingi tikslai – pašalinami.

Europos aplinkos agentūros (EAA) pagalba, remiantis naujausiais esamais statistiniais ir prognozuojamais duomenimis, pagal pasiūlytą ankstyvojo perspėjimo tvarką kas trejus metus bus nustatomas atotrūkis nuo tikslo. EAA taip pat ketina reguliariai naujinti savo valstybių narių komunalinių atliekų tvarkymo rezultatų *ex ante* (modelį) ir *ex post* vertinimą. Ateityje gali būti nustatyti kiti rodikliai, pavyzdžiui, galimas kasmet ES ekonomikos prarastų atliekų tonų skaičius, antrinių žaliavų naudojimas produktuose ir rinkoje.