



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 2.7.2014
SWD(2014) 208 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului

de revizuire a obiectivelor stabilite în Directiva 2008/98/CE privind deșeurile, Directiva 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje și Directiva 1999/31/CE privind depozitele de deșeuri, de modificare a Directivei 2000/53/CE privind vehiculele scoase din uz, a Directivei 2006/66/CE privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și a Directivei 2012/19/UE privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (DEEE) și de abrogare a anumitor decizii

{COM(2014) 397 final}

{SWD(2014) 207 final}

{SWD(2014) 209 final}

{SWD(2014) 210 final}

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Cu toate că gestionarea deșeurilor continuă să se îmbunătățească în UE, economia UE pierde în prezent o cantitate semnificativă din potențialele materii prime secundare. În 2010, producția totală de deșeuri din UE s-a ridicat la 2 520 de milioane de tone. Din acest total doar o proporție limitată (36 %) a fost reciclată, restul fiind stocat în depozite de deșeuri sau ars, din care aproximativ 600 de milioane de tone ar fi putut fi reciclate sau reutilizate. UE este lipsită astfel de oportunități importante pentru îmbunătățirea utilizării eficiente a resurselor și pentru crearea unei economii mai circulare, pentru generarea de creștere economică și de locuri de muncă, pentru luarea de măsuri eficiente din punct de vedere al costurilor vizând reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și pentru reducerea dependenței sale de materiile prime importate.

În lipsa unor inițiative noi de îmbunătățire a gestionării deșeurilor în UE, cantități importante de resurse valoroase vor continua să se piardă în următorii ani. Fără o perspectivă clară pe termen mediu, inclusiv prin stabilirea de ținte, UE riscă să constate o creștere a investițiilor în proiecte de mare anvergură inflexibile, axate pe tratarea deșeurilor „reziduale”, care pot împiedica realizarea ambițiilor pe termen mai lung legate de îmbunătățirea utilizării eficiente a resurselor.

Diseminarea celor mai bune practici între statele membre va rămâne limitată, iar condițiile economice nu vor fi stimula suficient prevenirea producerii de deșeuri, reutilizarea sau reciclarea acestora, conducând la existența în continuare a unor mari diferențe în ceea ce privește performanțele de gestionare a deșeurilor între statele membre. În plus, calitatea instrumentelor esențiale de monitorizare, cum ar fi statisticile privind generarea și gestionarea deșeurilor, va rămâne sub nivelul optim și o serie de obligații de raportare vor rămâne complexe fără a avea o valoare adăugată semnificativă.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII

Propunerea contribuie în mod direct la Strategia Europa 2020, în special la inițiativa emblematică a acesteia, intitulată „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”, și este strâns legată de foaia de parcurs a UE privind utilizarea eficientă a resurselor și de inițiativa acesteia privind materiile prime. Propunerea oferă, de asemenea, un răspuns direct la ambițiile comune ale UE privind mediul și deșeurile, astfel cum sunt prevăzute în cel de al 7-lea program de acțiune privind mediul.

Competența Uniunii de a lua măsuri cu privire la gestionarea deșeurilor derivă din articolul 191 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la protecția mediului, conform căruia „politică Uniunii în domeniul mediului contribuie, printre altele, la protecția și îmbunătățirea calității mediului, la ocrotirea sănătății persoanelor, la asigurarea utilizării prudente și raționale a resurselor naturale și la combaterea schimbărilor climatice”.

Mai exact, propunerea răspunde anumitor clauze de revizuire a trei acte legislative ale UE privind deșeurile (Directiva-cadru privind deșeurile, Directiva privind depozitele de deșeuri și Directiva privind ambalajele și deșeurile de ambalaje) prin care se solicită Comisiei să revizuiască țintele actuale privind gestionarea deșeurilor. Experiențele anterioare indică faptul că obiectivele și țintele de la nivelul UE privind gestionarea deșeurilor au reprezentat un motor important pentru o mai bună gestionare a resurselor și a deșeurilor în marea majoritate

a statelor membre. Obiectivele și țintele comune contribuie, de asemenea, la funcționarea pieței deșeurilor a UE, de exemplu prin oferirea de orientări în ceea ce privește deciziile de investiții, prin asigurarea cooperării între statele membre și a unei anumite armonizări între programele naționale de responsabilizare a producătorilor. Țintele de la nivelul UE sunt necesare și în scopul de a crea condițiile minime pentru ca industria din UE să investească în noi tehnici de reciclare.

Propunerea abordează problemele de mediu cu implicații transnaționale, inclusiv efectele unei gestionări necorespunzătoare a deșeurilor asupra emisiilor de gaze cu efect de seră, a poluării atmosferice și a volumului de deșeuri, în special în ceea ce privește mediul marin.

3. OBIECTIVE

Principalul obiectiv general al propunerii este acela de a garanta că materialele valoroase conținute de deșeuri sunt reutilizate, reciclate și reintegrate în mod eficient în economia europeană, și anume de a contribui la înregistrarea de progrese către o economie circulară în care deșeurile sunt utilizate gradual ca resurse și sunt create noi oportunități economice și noi locuri de muncă.

Obiectivele specifice ale propunerii sunt următoarele:

- **simplificarea legislației UE în domeniul deșeurilor** prin clarificarea și simplificarea metodelor de măsurare în raport cu țintele, prin adaptarea și clarificarea principalelor definiții, prin consolidarea coerenței în ceea ce privește stabilirea țăintelor, prin eliminarea cerințelor perimate și simplificarea obligațiilor de raportare;
- **îmbunătățirea monitorizării** prin îmbunătățirea calității statisticilor privind deșeurile, în special în ceea ce privește țintele, precum și prin anticiparea eventualelor probleme de punere în aplicare printr-o procedură de „avertizare timpurie”;
- **asigurarea unei gestionări optime a deșeurilor în toate statele membre** prin promovarea diseminării celor mai bune practici și a principalelor instrumente, cum ar fi instrumentele economice, precum și prin asigurarea unui nivel minim de armonizare cu programele de răspundere extinsă a producătorilor (EPR);
- stabilirea de ținte pe termen mediu privind deșeurile, în conformitate cu **ambitiile UE** privind **utilizarea eficientă a resurselor** și accesul la **materii prime**.

Obiectivele operaționale propuse reflectă ambițiile stabilite în cel de al 7-lea program de acțiune pentru mediu al UE (al 7-lea PAM) adoptat recent de către Consiliu și Parlament:

- generarea deșeurilor ar trebui să scadă și să fie separată de evoluția PIB-ului;
- reutilizarea și reciclarea ar trebui să fie la cel mai înalt nivel fezabil;
- incinerarea ar trebui limitată la deșeurile nereciclabile;
- depozitarea deșeurilor recuperabile ar trebui eliminată treptat;
- cantitatea de deșeuri marine ar trebui redusă în mod semnificativ.

Obiectivele de simplificare a legislației și de reducere a sarcinilor de reglementare (inclusiv asupra IMM-urilor), precum și garantarea că țintele sunt „adecvate scopului” sunt în deplină conformitate cu eforturile Comisiei de a asigura o reglementare adecvată. În plus, propunerea ține seama în mod riguros de concluziile „verificării adecvării” (evaluare *ex post*) în cazul a cinci directive ale UE privind fluxurile de deșeuri (inclusiv Directiva privind ambalajele și deșeurile de ambalaje) care a fost realizată în paralel cu revizuirea țăintelor UE privind deșeurile.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Pe baza unei analize aprofundate a ceea ce a funcționat și a ceea ce nu a funcționat în trecut și după o vastă consultare cu părțile interesate, au fost reținute pentru o analiză mai detaliată următoarele trei opțiuni (și o serie de subopțiuni și de măsuri specifice):

Opțiunea 1 – Asigurarea unei puneri în aplicare integrale

- Nicio acțiune suplimentară din partea UE, cu excepția promovării conformității

Opțiunea 2 – Simplificarea, îmbunătățirea monitorizării, difuzarea celor mai bune practici

- Corelarea definițiilor cu conceptele-cheie (de exemplu „reciclare” și „reutilizare”) și eliminarea cerințelor perimate
- Simplificarea metodelor de măsurare (numai o metodă de măsurare a „deșeurilor menajere și a deșeurilor similare”) și a obligațiilor de raportare
- Crearea de registre naționale privind colectarea și gestionarea deșeurilor și impunerea unei verificări de către terțe părți a principalelor date și statistici
- Introducerea unei proceduri de avertizare timpurie pentru monitorizarea performanțelor statelor membre și solicitarea luării la timp a unor măsuri corective atunci când este necesar
- Stabilirea condițiilor minime pentru funcționarea programelor EPR

Opțiunea 3 – Actualizarea Țintelor UE

Performanțele actuale ale celor mai dezvoltate state membre și perioada necesară pentru atingerea acestor ținte au fost luate în considerare în vederea propunerii de ținte și de termene realiste pentru toate statele membre care îndeplinesc obiectivele principale ale celui de al 7-lea PAM.

Opțiunea 3.1 – Creșterea țintei de reciclare/reutilizare a deșeurilor municipale

- Nivel scăzut: 60 % din ținta de reciclare până în 2030; 50 % până în 2025
- Nivel ridicat: 70 % din ținta de reciclare până în 2030; 60 % până în 2025

Opțiunea 3.2 – Creșterea țintei de reutilizare/reciclare a deșeurilor de ambalaje

- Creșterea, între 2020 și 2030, a Țintelor bazate pe materiale (80 % reutilizare/reciclare per total)
- Variantă: țintă separată specifică pentru metale neferoase („separarea metalelor”)

Opțiunea 3.3 – Eliminarea treptată a depozitării deșeurilor municipale recuperabile

- Interdicție asupra deșeurilor din plastic/hârtie/sticlă/metal până în 2025 (maximum 25 % stocare în depozite de deșeuri), interdicție la nivel mondial până în 2030 (maximum 5 %)

Opțiunea 3.4 – Combinație a opțiunilor 3.1, 3.2 și 3.3

Opțiunea 3.5 – Aceeași ca opțiunea 3.4 cu termene diferite pentru grupuri diferite de țări

Opțiunea 3.6 – Aceeași ca opțiunea 3.4 cu un termen mai rapid pentru toate statele membre cu posibilitatea unor derogări temporale pentru unele dintre acestea

Opțiunea 3.7 – Aceeași ca opțiunea 3.4 cu o prelungire a interdicției privind depozitarea tuturor deșeurilor similare cu cele municipale

5. EVALUAREA IMPACTURILOR

Impacturile opțiunilor de politică identificate vizează următoarele aspecte principale:

- **costuri și economii** legate de îmbunătățirea colectării și tratării deșeurilor (de exemplu, o reutilizare și o reciclare mai bune). În vederea creșterii ratelor de reciclare, sistemele de colectare a deșeurilor vor trebui să evolueze în timp, de exemplu de la „sisteme de aducere” la colectare „din ușă în ușă”. Costurile suplimentare de investiții pe care le implică acest lucru se vor reduce treptat ca urmare a unei scăderi preconizate a costurilor de colectare și de tratare a amestecurilor de deșeuri reziduale și a unei creșteri estimate a veniturilor din materiale reciclate;
- **beneficiile unei mai mari disponibilități a materiilor prime (secundare)**, atenuând astfel riscurile unor viitoare creșteri a prețurilor materiilor prime cu care industria prelucrătoare din UE s-ar putea confrunta;
- **beneficiile care decurg din îmbunătățirea oportunităților de recuperare și de reciclare a deșeurilor** pe piața internă a UE (o mai bună utilizare a infrastructurilor existente de tratare a deșeurilor și dezvoltarea unor astfel de infrastructuri noi și inovatoare, favorizând astfel sectorul de gestionare a deșeurilor din UE);
- **costurile și beneficiile** legate de **îmbunătățirea monitorizării, de reducerea sarcinilor administrative și de simplificare**;
- **crearea de locuri de muncă**, având în vedere faptul că nivelurile superioare ale ierarhiei deșeurilor (inclusiv colectarea separată, reutilizarea și reciclarea) sunt recunoscute ca fiind mult mai stimulative pentru forța de muncă decât eliminarea și incinerarea deșeurilor;
- **beneficii în ceea ce privește acceptarea socială**; infrastructura necesară pentru reutilizarea și reciclarea deșeurilor implică în general o acceptare socială mai mare decât instalațiile de eliminare și de incinerare a deșeurilor;
- **impacturile pozitive asupra mediului**, atât directe (o mai bună gestionare a deșeurilor, reducerea cotelor de deșeuri, inclusiv în mediul marin), cât și indirecte (niveluri mai reduse de emisii de gaze cu efect de seră și de poluare atmosferică datorită evitării utilizării de energie și de materii prime virgine); în consecință, efectele asupra sănătății umane vor fi, de asemenea, pozitive.

În timp ce numărul acestor impacturi (în special cele legate de o mai bună colectare a deșeurilor, de beneficiile pentru mediu și de crearea de locuri de muncă) pot fi cuantificate și monetizate, alte aspecte pot fi doar descrise într-un mod mai calitativ (de exemplu, reducerea dependenței de materii prime importate).

Întrucât impacturile rezultate din opțiunea 1 („punere în aplicare integrală”) au fost evaluate în comparație cu scenariul de statu-quo, impacturile opțiunilor 2 și 3 au fost identificate ca înregistrând o „punere în aplicare integrală” ca punct de pornire.

Opțiunea 1 – Punerea în aplicare integrală a legislației existente

Costurile nete anuale (costuri mai mari pentru colectare/tratare minus beneficiile pentru mediu) ale acestei opțiuni sunt estimate să atingă valoarea de 1 500 de milioane EUR până în 2020 și să scadă treptat până la o valoare mai mică de 600 de milioane EUR până în 2035 în toate cele 28 de state membre ale UE. Creșterea estimată a ratei de ocupare directă a forței de muncă este de 36,761 de echivalente normă întreagă (FTE).

Opțiunea 2 – Simplificarea, îmbunătățirea monitorizării, difuzarea celor mai bune practici

În timp ce îmbunătățirea statisticilor, de exemplu prin intermediul registrelor naționale, va necesita eforturi suplimentare din partea unor state membre, aceasta va contribui în același timp la reducerea costurilor de raportare. „Sistemul de avertizare timpurie” propus va necesita eforturi din partea Comisiei și a statelor membre, însă poate reduce nevoia de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor într-o etapă ulterioară prevenind în același timp investițiile necorespunzătoare. O simplificare semnificativă a cerințelor de raportare cu care se confruntă statele membre va avea ca rezultat economii în materie de costuri; acestea pot fi utilizate pentru a acoperi eventuale costuri nete generate de măsurile de îmbunătățire a monitorizării. În final, definirea condițiilor minime de funcționare a schemelor EPR le va spori, *inter alia*, raportul cost-eficacitate.

Opțiunea 3 – Actualizarea țintelor UE

Pentru perioada 2014-2030, principalele impacturi ale diferitelor subopțiuni 3 descrise în secțiunea 4 de mai sus sunt rezumate în tabelul de mai jos. După cum se poate observa din tabel, o combinație a subopțiunilor 3.1, 3.2 și 3.3 (și anume subopțiunile 3.4-7) oferă cel mai mare raport cost-beneficii, creând în același timp mai multe locuri de muncă și reducând într-o mai mare măsură emisiile de gaze cu efect de seră:

Opțiune	Costuri financiare (VAN 2014- 2030), miliarde EUR (1)	Costuri externe (VAN 2014- 2030), miliarde EUR (2)	Costuri sociale nete (1+2)	Locuri de muncă (FTE în 2030)	Milioane de tone de GES, echivalent CO2(2030)	Milioane de tone de GES, echivalent CO2(2014- 2030)
Opțiunea 3.1- nivel redus	-3.73	-3.96	-7.69	78,519	-23	-107
Opțiunea 3.1- nivel ridicat	-8.41	-8.49	-16.91	137,585	-39	-214
Opțiunea 3.2	-11.2	-8.45	-19.66	107,725	-20	-183
Opțiunea 3.2 – separarea metalelor	-13.48	-10.05	-23.53	107,643	-24	-250
Opțiunea 3.3	5.64	-0.65	4.99	46,165	-13	-49
Opțiunea 3.4	-12.65	-13	-25.65	177,637	-44	-308
(1) Opțiunile 3.5 și 3.6	-13.62	-13.58	-27.2	177,628	-44	-320
(2) Opțiunea 3.7	-10.7	-18.3	-29		-62	-443

Notă: costurile negative reprezintă un beneficiu

Opțiunile 3.4-7 oferă o perspectivă coerentă asupra gestionării deșeurilor în UE pe baza experienței anterioare dobândite de cele mai avansate state membre: restricțiile privind depozitele de deșeurii sunt introduse treptat, în paralel cu o creștere graduală a țințelor de reciclare; aceasta contribuie la evitarea creării unor supracapacități ale instalațiilor de tratare a deșeurilor reziduale, cum ar fi incineratoarele sau alte instalații cu performanțe reduse.

În comparație cu „punerea în aplicare integrală”, opțiunile 3.4-7 vor conduce la o reducere suplimentară a deșeurilor marine de 7 % până în 2020 și de 23 % până în 2030. Economii suplimentare rezultate din reducerea aflurilor de deșeurii marine sunt estimate la 136 de milioane EUR până în 2030, în principal ca rezultat al unui grad redus de curățare a plajelor și al evitării deteriorării vaselor și uneltelor de pescuit.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR

În tabelul de mai jos este sintetizată contribuția corespunzătoare a fiecărei opțiuni la obiectivele principale, astfel cum sunt descrise în secțiunea 3. Pe această bază, se pot trage următoarele concluzii:

- Opțiunea 2 ar fi utilă pentru susținerea punerii în aplicare a țințelor existente, însă pare indispensabilă dacă sunt aplicate noile ținte propuse. Măsurile propuse în opțiunea 2 contribuie la cea mai mare parte a obiectivelor identificate și ar trebui considerate ca „măsuri de însoțire” pentru a contribui la îmbunătățirea respectării legislației și la atingerea țințelor.

- Opțiunile 3.1, 3.2 și 3.3 luate izolat nu vor oferi cele mai bune rezultate în ceea ce privește coerența între țintele propuse și raportul cost-beneficii. Opțiunea 3.4 cu o interdicție extinsă privind depozitarea deșeurilor (și anume opțiunea 3.7) pare să fie cea mai atractivă.
- Nu există nicio preferință clară între opțiunea 3.4 și opțiunile 3.5 și 3.6: definirea de ținte diferențiate pentru statele membre conduce la o creștere a valorii actualizate nete deoarece beneficiile îmbunătățirii gestionării deșeurilor sunt înregistrate mai rapid de anumite state membre, însă complică legislația.

	Obiectivul 1 - Simplificare	Obiectivul 2 - Îmbunătățirea monitorizării	Obiectivul 3 - Diseminarea celor mai bune practici	Obiectivul 4 – Utilizarea eficientă a resurselor
Opțiunea 1	0	0	0	0
Opțiunea 2	+++	+++	++	+
Opțiunea 3				
Opțiunea 3.1- nivel redus	+	+	++	+
Opțiunea 3.1- nivel ridicat	+	+	+++	++
Opțiunea 3.2	+	+	++	+
Opțiunea 3.3	+++	++	+++	++
Opțiunea 3.4	++	++	+++	+++
Opțiunea 3.5	++	++	+++	+++
Opțiunea 3.6	+++	+++	+++	+++
Opțiunea 3.7				

Este, prin urmare, propusă o combinație a opțiunilor 2 și 3.7. În comparație cu punerea în aplicare integrală (opțiunea 1), această combinație va aduce mai multe beneficii în ceea ce privește:

- reducerea sarcinilor administrative în special pentru IMM-uri, simplificarea și o mai bună punere în aplicare, inclusiv prin menținerea țintelor „adequate scopului”;
- crearea de locuri de muncă – mai mult de 180 000 de locuri de muncă ar putea fi create până în 2030, pentru majoritatea dintre acestea fiind imposibilă o delocalizare în afara UE;
- reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră – aproximativ 443 de milioane de tone ar putea fi evitate în perioada 2014-2030;
- materiile prime secundare vor fi reintegrate în economie – o cantitate mai mare decât dublul deșeurilor municipale și de ambalaje reciclate în 2011. Măsurile propuse vor servi drept

catalizator pentru asigurarea punerii în aplicare a tuturor ȋintelor UE, ceea ce va contribui la acoperirea ȋntre 10 % și 40 % (ȋn funcȋie de materia primă) din cererea totală de materii prime din UE;

- efectele pozitive asupra competitivității sectoarelor de gestionare și de reciclare a deșeurilor din UE, precum și asupra sectorului de prelucrare din UE (o mai bună EPR, o reducere a riscurilor ȋn ceea ce privește accesul la materii prime și preȋurile acestora);
- niveluri de deșeuri marine mai reduse cu 7 % până ȋn 2020 și cu 24 % până ȋn 2030.

ȋintele pe termen mediu propuse vor oferi semnalul clar necesar statelor membre și operatorilor de deșeuri astfel ȋncât să poată fi adoptate la timp și cu certitudinea necesară noi strategii și investiȋii. Experienȋele anterioare au arătat că ȋmbunătăȋirea gestionării deșeurilor municipale și de ambalaje și interzicerea ȋn același timp a depozitării deșeurilor vor acȋiona ca un catalizator pentru gestionarea tuturor celorlalte tipuri de deșeuri.

7. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Cea mai mare parte a statisticilor privind generarea și tratarea deșeurilor (reciclare, recuperare, depozitare) sunt deja colectate de statele membre și transmise Comisiei (Eurostat/DG ENV). Nu sunt propuse ȋinte noi, ȋinta existentă fiind actualizată și clarificată pentru unele dintre acestea, deși ȋintele perimate vor fi eliminate.

Cu sprijinul Agenȋiei Europene de Mediu (AEM), la intervale de trei ani, va fi stabilită „distanȋa până la atingerea ȋintei”, astfel cum este reflectată ȋn cele mai recente statistici și date previzionale disponibile, ȋn special ȋn contextul procedurii de „avertizare timpurie” propuse. AEM intenȋionează, de asemenea, să ȋși actualizeze periodic evaluarea *ex ante* (model) și *ex post* a performanȋelor statelor membre ȋn materie de gestionare a deșeurilor municipale. ȋn viitor, pot fi introduse și alte tipuri de indicatori cum ar fi tonajul potenȋial de deșeuri pierdute pentru economia UE ȋn fiecare an, utilizarea de materii prime secundare pentru fabricarea produselor și pe piaȋă.