



Брюксел, 4.11.2013  
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от  
опаковки с цел намаляване на потреблението на леки пластмасови пликкове за  
покупки**

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

## ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

### **1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

#### **1.1. Общ контекст**

Свойствата, които осигуриха търговския успех на пластмасовите пликосе за покупки — ниското тегло и устойчивостта на разграждане — допринесоха също и за тяхното широко разпространение. Смята се, че през 2010 г. всеки гражданин на ЕС е използвал 198 пластмасови плика за покупки, около 90 % от които са леки пликосе; в сравнение с по-дебелите пликосе те по-рядко се използват повторно и са по-често се изхвърлят на неподходящи места. При запазване на обичайната практика се очаква употребата на пластмасови пликосе да продължи да нараства.

Според оценките през 2010 г. в ЕС са изхвърлени на неподходящи места над 8 милиарда пластмасови пликосе за покупки. Те не се поемат от потоците на управление на отпадъците и се натрупват в околна среда, особено под формата на отпадъци в морските води, които все по-често се посочват като едно от най-значимите глобални предизвикателства. Има и документирани доказателства, показващи големи натрупвания на отпадъци в европейските морета. Проблемът с отпадъците от найлонови пликосе във водните екосистеми не засяга само държавите, които имат морска брегова линия, тъй като значителни количества отпадъци от сушата достигат до морето чрез реките. След като се изхвърлят, пластмасовите пликосе за покупки могат да съществуват стотици години, най-вече разкъсани. Твърде високото и трайно нарастващо потребление на такива пликосе е недостатъчно оптимално и от гледна точка на ефективно използване на ресурсите.

В ЕС пластмасовите пликосе за покупки се считат за опаковка съгласно Директивата относно опаковките и отпадъците от опаковки (Директива 94/62/ЕО). Въпреки това не съществуват законодателен акт или политика на ЕС, които са специално насочени към пластмасовите пликосе за покупки. Някои държави членки вече са разработили политики за намаляване на използването им, например чрез ценови мерки, споразумения със сектора за търговия на дребно и информационни кампании, като постигнатите резултати са неубедителни. След опитите на някои държави членки да забранят пластмасовите пликосе за покупки, Съветът по околна среда от 14 март 2011 г. обсъди въпроса и прикани Комисията да анализира възможните действия на равнище ЕС срещу потреблението на пластмасови пликосе.

#### **1.2. Основания и цели на предложението**

Общата цел на настоящото предложение относно пластмасовите пликосе за покупки е да се ограничи отрицателното въздействие върху околната среда, по-специално поради нерегламентираното изхвърляне, да се насърчи предотвратяването на изхвърлянето на отпадъци и по-ефективното използване на ресурсите, като в същото време се ограничат отрицателните социално-икономически въздействия. По-конкретно предложението има за цел да се намали потреблението на пластмасови пликосе с дебелина под 50 микрона (0,05 mm) в Европейския съюз.

## **2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

### **2.1. Консултации и експертни становища**

#### *2.1.1. Проучвания*

През 2011 г. беше проведено проучване<sup>1</sup> на моделите на производство и потребление на пластмасови пликосе за покупки, на тяхното въздействие и въздействието на различните варианти на политика за намаляване на използването им. Допълнително и по-подробно проучване за оценка на социално-икономическото въздействие на различните варианти на политиката беше направено през 2012 г.<sup>2</sup>

#### *2.1.2. Вътрешни консултации*

През юни 2011 г. беше създадена междуведомствена ръководна група с представители на ГД „Околна среда“, ГД „Предприятия и промишленост“, Генералния секретариат, Правната служба и ГД „Здравеопазване и потребители“. Тази междуведомствена група следеше изготвянето на оценката на въздействието.

#### *2.1.3. Външни консултации*

От 17 май до 9 август 2011 г. се проведе обществена консултация в съответствие със съществуващите минимални стандарти за консултация.

Бяха дадени 15,538 отговора, отразяващи голямата обществена загриженост за неустойчивото потребление на пластмасови пликосе и високите очаквания във връзка с действията на ЕС в тази област.

### **2.2. Оценка на въздействието**

Докладът за оценката на въздействието и обобщението са публикувани заедно с настоящото предложение. Оценката на въздействието оценява основните видове въздействие в екологичен, социален и икономически план на различните варианти на политиката за ограничаване на употребата на пластмасови пликосе за покупки. Различните степени на ангажимент са оценени и сравнени с „базов сценарий“, за да се определят най-подходящите инструменти за свеждане до минимум на разходите и същевременно максимално увеличаване на ползите.

На 15 март 2013 г. Съветът за оценка на въздействието на Комисията даде положително становище по оценката на въздействието, като същевременно отправи редица препоръки с цел прецизиране на доклада. В своя коментар за възможността да се установи обща за целия ЕС цел за намаляване употребата на пластмасови пликосе, Съветът поиска да се оцени до каква степен проблемът с нерегламентираното изхвърляне на пластмасови пликосе може да бъде предмет на действия на ниво държава членка.

---

<sup>1</sup> BioIntelligence Service, 2011 г. Оценка на въздействията на вариантите за намаляване на употребата на пластмасови пликосе за покупки за еднократна употреба, окончателен доклад.

<sup>2</sup> Eunomia, 2012 г. Подпомагане на Комисията за допълване на оценка на социално-икономическите разходи и ползи от вариантите за намаляване на употребата на пластмасови пликосе за покупки за еднократна употреба в ЕС, окончателен доклад.

Допълнителното разглеждане на наличните възможности за действие доведе до заключението, че би било трудно да се разработи и въведе целеви показател за намаляване на потреблението на пластмасови пликове за целия ЕС, който се прилага към всички държави членки. Вместо да се установява общ целеви показател за ЕС, препоръчително е в Директива 94/62/ЕО да се въведе задължението всички държави членки да намалят потреблението на леки пластмасови пликове за покупки, като им позволи да определят свои собствени национални целеви показатели и да изберат мерки за постигането им. На по-късен етап може да се обмисли установяването на общ целеви показател за ЕС.

### **3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

#### **3.1. Обобщение на предлаганите мерки**

С предложението се изменя член 4 (предотвратяване) от Директива 94/62/ЕО, като се изисква от държавите членки да приемат мерки за намаляване на потреблението на леки пластмасови пликове за покупки. В него се постановява, че тези мерки могат да включват използването на икономически инструменти, както и ограничения за търговия чрез дерогация от член 18 от директивата. Така последната разпоредба разширява набора от инструменти, с които разполагат държавите членки за преодоляване на неустойчивото потребление на пластмасови пликове.

За целите на настоящата директива определението за „леки пластмасови пликове за покупки“ е въведено в член 3 (определения).

#### **3.2. Правно основание и право на действие**

Предложението се базира на същото правно основание като Директива 94/62/ЕО (член 100а, сега член 114 от ДФЕС).

Правото на ЕС да предприема действия произтича от факта, че високото ниво на потребление на пластмасови пликове за покупки представлява едновременно общо и трансгранично предизвикателство, и е необходима инициатива на територията на целия ЕС за справяне с проблема по последователен и ефективен начин. Понастоящем в мерките, предприети от отделните държави членки в тази област, липсва съгласуваност по отношение на преследваните цели. Освен това едностранни мерки, които водят до ограничения за търговията, повдигат въпроси във връзка със съвместимостта им с Директива 94/62/ЕО в настоящата ѝ форма. Същевременно, предвид положителния опит в редица държави членки се вижда, че наистина е възможно да се намали значително потреблението на пластмасови пликове.

Действията на ЕС за намаляване на употребата на пластмасови пликове за покупки са в пълно съответствие с целите на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки, и по-специално с целта за предотвратяване и намаляване на въздействието върху околната среда на опаковките и отпадъците от опаковки.

Предвид специфичното му естество и обстоятелства настоящото предложение се представя като отделна инициатива преди провеждането на по-общ преглед на политиката на ЕС по отношение на отпадъците, който Комисията ще представи през пролетта на 2014 г.

### **3.3. Принципи за субсидиарност и пропорционалност**

Предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, определени в член 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз. То се ограничава до изменение на Директива 94/62/ЕО чрез осигуряване на рамка за установяване на съвместни цели, като на държавите членки се предоставя свобода да вземат решения относно точните методи на изпълнение.

### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Предложението няма да има отражение върху бюджета на Европейския съюз и затова не се придружава от финансовата обосновка, предвидена в член 31 от Финансовия регламент (Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета).

Предложение за

## **ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки с цел намаляване на потреблението на леки пластмасови пликосе за покупки**

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 114 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия<sup>3</sup>,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>4</sup>,

след консултация с Комитета на регионите<sup>5</sup>,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета<sup>6</sup> бе приета с цел да се предотврати или намали въздействието на опаковките и отпадъците от опаковки върху околната среда. Въпреки че пластмасовите пликосе за покупки представляват опаковки по смисъла на посочената директива, нейните разпоредби не съдържат специфични мерки, отнасящи се до потреблението на такива пликосе.
- (2) Потреблението на пластмасови пликосе води до високи нива на нерегламентирано изхвърляне и неефективно използване на ресурсите и се очаква да нарасне, ако не се предприемат действия. Нерегламентираното изхвърляне на пластмасови пликосе за покупки допринася за проблема с отпадъците в морето, което заплашва морските екосистеми в световен мащаб.
- (3) пластмасови пликосе с дебелина под 50 микрона, които представляват по-голямата част от общия брой на пластмасови пликосе за покупки, потребявани в Съюза, по-рядко се използват повторно от по-дебелите пластмасови пликосе за покупки и по-често са обект на нерегламентирано изхвърляне.
- (4) Нивата на потребление на пластмасови пликосе за покупки варират значително в Съюза поради различия в потребителските навици и осведомеността по

<sup>3</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>4</sup> ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

<sup>5</sup> ОВ С

<sup>6</sup> ОВ L 365, 31.12.1994 г., стр. 10.

въпросите на околната среда, както и на ефективността на политическите мерки, предприети от държавите членки. Някои държави членки са успели значително да намалят нивата на потребление на пластмасови пликосе за покупки, като средното равнище на потребление в седемте държави членки с най-добри показатели възлиза на едва 20 % от средната стойност за ЕС.

- (5) За да насърчат подобни намаления на средното ниво на потребление на леки пластмасови пликосе за покупки, държавите членки следва да вземат мерки за намаляване на потреблението на пластмасови пликосе с дебелина под 50 микрона в съответствие с общите цели на политиката на Съюза в областта на отпадъците и целите на ЕС в йерархията на отпадъците, както е предвидено в Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците и за отмяна на определени директиви<sup>7</sup>. Такива мерки за намаляване следва да вземат предвид сегашните равнища на потребление на пластмасови пликосе за покупки в отделните държави членки, като по-високите нива изискват по-амбициозни усилия. За целите на наблюдението на напредъка в намаляването на използването на леки пластмасови пликосе за покупки националните органи ще предоставят данни за тяхната употреба съгласно член 17 от Директива 94/62/ЕО.
- (6) Мерките, които се предприемат от държавите членки могат да включват използването на икономически инструменти като данъци и налози, които са се оказали особено ефективни за намаляване на употребата на пластмасови пликосе за покупки, както и ограничения за търговия, като забрани чрез дерогация от член 18 от Директива 94/62/ЕО съгласно изискванията, установени в членове 34 и 36 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
- (7) Мерките за намаляване на употребата на пластмасови пликосе за покупки следва да не водят до общо нарастване на генерирането на опаковки.
- (8) Мерките, предвидени в настоящата директива, са в съответствие с със Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа“<sup>8</sup> и следва да допринасят за дейности срещу нерегламентираното изхвърляне, предприети в съответствие с Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда (Рамкова директива за морска стратегия<sup>9</sup>).
- (9) Директива 94/62/ЕО следва да бъде съответно изменена,

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

#### *Член 1*

Директива 94/62/ЕО се изменя, както следва:

- (1) В член 3 се вмъква следната точка 2а:

„2а. „леки пластмасови пликосе за покупки“ означава пликосе, изработени от пластмасов материал, както е определено в член 3,

<sup>7</sup> ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3.

<sup>8</sup> COM(2011) 571 final.

<sup>9</sup> ОВ L 164, 25.6.2008 г., стр. 19–40

параграф 1 от Регламент (ЕС) № 10/2011 \* с дебелина на стената под 50 микрона, които се предлагат на потребителите на мястото на продажба на стоките или продуктите.

—  
ОВ L 12, 15.01.2011 г., стр. 1.“

(2) В член 4 се вмъква следният параграф 1а:

„1а Държавите членки предприемат необходимите мерки за постигане на намаление в потреблението на леки пластмасови пликосе за покупки на своята територия в рамките на две години от влизането в сила на настоящата директива.

Тези мерки могат да включват прилагането на национални целеви показатели за намаляване на потреблението, икономически инструменти, както и ограничения за търговия чрез дерогация от член 18 от настоящата директива.

Държавите членки докладват относно въздействието на тези мерки върху цялостното образуване на отпадъци от опаковки, когато докладват на Комисията в съответствие с член 17 на настоящата директива.“

#### *Член 2*

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за постигане на съответствие с настоящата директива, не по-късно от дванадесет месеца след датата на влизане в сила на настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

#### *Член 3*

Настоящата директива влиза сила на двадесетия ден след публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.



*Член 4*

Адресати на настоящата директива са държавите членки.  
Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Европейския парламент*  
*Председател*

*За Съвета*  
*Председател*