



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 6.12.2006
KOM(2006) 767 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

**DĖL DIREKTYVOS 94/62/EB DĖL PAKUOČIŲ IR PAKUOČIŲ ATLIEKŲ
ĮGYVENDINIMO IR JOS POVEIKIO APLINKAI BEI VIDAUS RINKOS VEIKIMUI**

[SEK(2006) 1579]

IŽANGA

Tuo metu, kai buvo priimta Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (toliau – Pakuočių direktyva), buvo sukaupta nedaug informacijos apie pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo išlaidas bei naudą. Tokią informaciją pradėta rinkti tuomet, kai, prieš paskutinį kartą persvarstant Pakuočių direktyvą, buvo pradėta skirti daugiau dėmesio ekonominės naudos analizei ir poveikio vertinimui. Tačiau tuo metu ekonominės naudos analizė buvo sutelkta į persvarstytos direktyvos poveikį, t. y. į vis didėjančio atliekų perdirbimo poveikį. Šiuo tikslu buvo apskaičiuojamos vis didėjančio atliekų perdirbimo išlaidos ir nauda, kurios susidarytų padidinus 1998 m. perdirbimo lygį iki optimalios perdirbimo apimties.

Vykstant teisėkūros procesui, Europos Parlamentas ir Taryba paragino Komisiją pateikti išsamesnį bendro direktyvos poveikio vertinimą ataskaitoje dėl Pakuočių direktyvos įgyvendinimo ir jos poveikio aplinkai bei vidaus rinkos veikimui¹. Be to, šioje ataskaitoje turėtų būti įvertinamos galimybės imtis tolesnių priemonių vykdant pakuočių prevenciją ir sprendžiami kiti svarbūs Šeštosios aplinkos veikslių programos klausimai.

Ataskaitoje pateikiamas direktyvos aplinkosaugos, ekonominių, socialinių ir vidaus rinkos aspektų *ex-post* vertinimas ir papildomų priemonių poreikio vertinimas vykdant pakuočių atliekų prevenciją bei perdirbimą ir išleidžiant pakuotes į laisvą vidaus rinkos apyvartą.

Be to, ataskaitoje atsižvelgiama į komunikatą dėl teminės atliekų prevencijos ir perdirbimo strategijos² ir 2005 m. gruodžio 21 d. Komisijos priimtą pasiūlymą persvarstyti pagrindų teisės aktą dėl atliekų³.

1. PAKUOČIŲ DIREKTYVOS POVEIKIO *EX-POST* VERTINIMAS

Rengiant šią ataskaitą buvo užsakyti du tyrimai: vienas tyrė direktyvos poveikį aplinkosaugai, ekonomikai ir socialinei sričiai⁴, o kitas – su vidaus rinka susijusius direktyvos aspektus⁵. Atliekant abu tyrimus buvo intensyviai konsultuojamasi su suinteresuotosiomis šalimis, šios konsultacijos užregistruotos dokumentuose Komisijos tinklavietėje⁶. Be to, Europos aplinkos agentūra atrinktose šalyse taip pat atliko bandomąjį pakuočių atliekų tvarkymo sistemų veiksmingumo tyrimą⁷.

Kiek įmanoma, tyrimams naudota informacija apie visas 25 valstybes nares. Tačiau didelė dalis užduočių buvo skirta direktyvos įgyvendinimui praeityje įvertinti, kai naujosios valstybės narės dar nebuvo Europos Sąjungos narės. Informacija apie pakuočių atliekų

¹ Direktyvos 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų 6 straipsnio 8 dalis ir 6 straipsnio 9 dalis, šio straipsnio tekstas pateikiamas šios ataskaitos I priede.

² COM(2005) 666 galutinis.

³ COM(2005) 667 galutinis.

⁴ Direktyvos 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų įgyvendinimo bei galimybių didinti pakuočių prevenciją ir pakartotinį naudojimą tyrimas, Ecolas ir Pira tyrimas Europos Komisijos užsakymu, 2005 m., http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf; priedai: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf; informacija apie konsultacijas su suinteresuotosiomis šalimis: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁵ Direktyvos 94/62/EB įgyvendinimo pažangos ir poveikio vidaus rinkos veikimui tyrimas, Perchards ir FFact tyrimas Europos Komisijos užsakymu, 2005 m., http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁷ Pakuočių atliekų tvarkymo sistemų veiksmingumas atrinktose šalyse: EEE bandomasis tyrimas, EEE ataskaita Nr. 3/2005, http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en.

tvarkymą naujosiose valstybėse narėse prieš joms įstojant į ES yra nepakankama. Todėl didelė dalis tyrimų turėjo apsiriboti penkiolika ES valstybių narių, kurios buvo narės iki 2004 m. gegužės 1 d. (toliau – ES 15).

Šiame skirsnyje pateikiama šių tyrimų išvadų santrauka ir Europos Komisijos atliktas rezultatų vertinimas. Išsamesnis paaiškinimas pateikiamas šios ataskaitos priede.

1.1. Bendras su pakuotėmis susijęs poveikis

Pakuotės sudaro palyginti mažą bet pakankamai svarbų gaminių ir atliekų srautą. 2002 m. ES 15 buvo apie **66 mln. tonų pakuočių atliekų**. Tai apie 5 % visų atliekų. Pakuočių atliekos sudaro apie 17 % buitinių atliekų pagal svorį⁸ ir 20–30 % pagal tūrį⁹. Tačiau svoris nėra geriausias pakuočių atliekų poveikio aplinkai ir pakuočių poveikio per visą jų eksploatacijos trukmę rodiklis. Bendras pakuočių poveikis aplinkai atitinka vieną arba kelis bendro visos ekonomikos poveikio procentus. Pavyzdžiui, apskaičiuota, kad ES 15 per metus išskiriama apie 80 mln. tonų su pakuočių vartojimu susijusių šiltnamio efektą sukeliančių dujų CO₂ ekvivalento¹⁰. Tai sudaro apie 2 % visų ES 15 išskiriamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų. Panašią procentinę dalį pakuočių naudojimo poveikis sudaro ir kitų poveikio aplinkai rūšių, pavyzdžiui, oro rūgštėjimo, kietųjų dalelių ir eutrofikacijos, atveju.

1.2. Pakuočių perdirbimas, utilizavimas ir deginimas atliekų deginimo įmonėse energijai gauti¹¹

Pakuočių perdirbimas¹² nėra naujas atliekų tvarkymo būdas. Kai kurios pakuočių dalys visada būdavo perdirbamos, nes jas šalinti buvo brangiau. Didelis pakuočių kiekis buvo perdirbtas vadovaujantis nacionaliniais teisės aktais ir programomis dar prieš įsigaliojant Pakuočių direktyvai. 2002 m. iš 66 mln. tonų pakuočių atliekų buvo perdirbta **apie 36 mln. tonų, arba 54 %**. Palyginti su 1997 m., perdirbta 9 mln. tonų arba 8 % daugiau. Perdirbimas padidėjo

⁸ Tariant, kad apie pusė pakuočių atliekų priskiriamos buitiniams atliekoms, o visas buitinių atliekų kiekis ES 15 yra apie 200 mln. t.

⁹ Apskaičiavimas pagrįstas tyrimais, rodančiais, kad gerokai didesnę buitinių atliekų dalį sudaro pakuotės pagal tūrį, o ne pagal svorį. Labai dažnai nurodoma, kad pagal svorį pakuotės sudaro 30 %, o pagal tūrį – 50 % buitinių atliekų. Tačiau 30 % yra akivaizdžiai per didelis skaičius, todėl buvo sumažintas ir tūrio skaičius. Daugiau informacijos rasite: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>; <http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ *Bio Intelligence* ir O2 tyrimas Europos Komisijos užsakymu, 2003 m., Išorinio poveikio aplinkai, susijusio su gaminių ir paslaugų naudojimo trukme, tyrimas, p. 91, http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. Tyrime apskaičiuota, kad per metus vienam gyventojui tenka 216 kg išskiriamo CO₂, šiltnamio efektą sukeliančių dujų.

¹¹ Siekiant paprastumo ir aiškumo, „utilizavimas ir deginimas atliekų deginimo įmonėse energijai gauti“ šioje ataskaitoje vadinamas „utilizavimu“, net jei į šią sąvoką įtraukiamas deginimas deginimo įmonėse energijai gauti, kuris daugeliu atveju yra atliekų šalinimo forma remiantis Direktyvos 75/442/EEB dėl atliekų terminija.

¹² Šiame tekste daug dėmesio skiriama perdirbimo, apibrėžto Pakuočių direktyvoje (atliekų medžiagų perdirbimas gamybos procese, numatytas pradiniu tikslu ar kitais tikslais, į kuriuos įeina organinis perdirbimas, bet neįeina energijos gavyba) analizei. Iš esmės minėta apibrėžtis apima medžiagų perdirbimą, kai kuriuos įvairius perdirbimo būdus, kartais vadinamus cheminiu arba žaliavų perdirbimu ir organiniu perdirbimu. Dėmesį sutelkti į perdirbimą buvo nuspręsta todėl, kad buvo daroma prielaida, jog pagrindinis Pakuočių direktyvos poveikis yra perdirbimo apimties didėjimas. Manoma, kad poveikis utilizavimui ir deginimui atliekų deginimo įmonėse yra daug mažesnis, nes ši veikla labiau priklauso nuo nacionalinių sprendimų, ar apskritai statyti, ar nestatyti atliekų deginimo įmones atliekoms tvarkyti, todėl šiuo atveju tiesioginio Pakuočių direktyvos poveikio nėra. Deginant atliekas energijai gauti išlaidų ir ekonominės naudos santykis taip pat laikomas mažiau patraukliu už daugelį pakuočių dalių perdirbimo būdų, numatytus dabartinėse perdirbimo programose.

daugiausia tose valstybėse narėse, kuriose iš pradžių buvo perdirbama mažai atliekų. Pakuočių **utilizavimas ir deginimas atliekų deginimo įmonėse energijai gauti** padidėjo nuo 31 mln. tonų, arba 52 %, (1997 m.) iki **41 mln. tonų, arba 62 %**, (2002 m.).

2002 m. buvo pasiekti visi 75 įvairūs ES 15 išskelti tikslai¹³.

Perdirbant ir utilizuojant pakuočių atliekas buvo pagerinta daug poveikio aplinkai rodiklių. Pavyzdžiui, palyginti su modeliu, kai pakuočių atliekos siunčiamos į sąvartyną arba atliekų deginimo įmones neišgaunant energijos, pakuočių atliekų perdirbimas ir utilizavimas padėjo **šiltnamio efektą sukeliančių išskiriamų dujų kiekį sumažinti 25 mln. tonų CO₂ ekvivalento** (apie 1 mln. tonų – tiesioginio Pakuočių direktyvos poveikio rezultatas) ir **sutaupyti apie 10 mln. tonų naftos ekvivalento išteklių** (apie 3 mln. tonų – tiesioginio Pakuočių direktyvos poveikio rezultatas), o tai atitinka apie 0,6 % visų 2002 m. ES 15 šiltnamio efektą sukeliančių išmestų dujų kiekio, arba nuo trečdaliao iki pusės Danijoje, Airijoje arba Švedijoje šiltnamio efektą sukeliančių išmestų dujų kiekio. Atsižvelgiant į tai, kaip sunku pasiekti pagal Kioto protokolą užsibrėžtą tikslą – 8 % sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą, šis rezultatas yra labai sveikintinas. Kita didelė aplinkai teikiama nauda yra susijusi su mažesniu išmetamų kietųjų dalelių kiekiu, mažesniu rūgštėjimu ir mažesniu nemalonių poveikiu (transporto triukšmu, kvapais, vizualine tarša ir pan., darančiais neigiamą poveikį žmonėms, gyvenantiems netoli sąvartynų ir atliekų deginimo įmonių).

Perdirbti atliekas vadovaujantis Pakuočių direktyva ir nacionalinėmis programomis bei teisės aktais nėra daug brangiau, negu tą pačią medžiagą šalinti. 2001 m. visos pakuočių atliekų tvarkymo išlaidos¹⁴ buvo įvertintos remiantis trimis scenarijais. Scenarijuje, atitinkančiame faktines 2001 m. perdirbimo ir utilizavimo apimtis, apskaičiuotos išlaidos buvo nuo 6,6 iki 6,8 mlrd. eurų. Tačiau net scenarijuje, kuriame nėra viena pakuotė nebuvo perdirbta ir 100 % pakuočių pašalinta, šalinimo išlaidos buvo apie 6,1 mlrd. eurų. Scenarijuje, kuriame apskaičiuojamas tikėtinas pakuočių perdirbimo lygis, jei nebūtų Pakuočių direktyvos, visos pakuočių atliekų tvarkymo išlaidos būtų 6,6 mlrd. eurų. Atsižvelgiant į tai, kad tokie apskaičiavimai yra apytiksliai, galima daryti išvadą, kad papildomos **išlaidos**, susijusios su Pakuočių direktyvos nustatytais perdirbimo įsipareigojimais, **nebūtų didesnės nei keli šimtai milijonų eurų per metus**. Atsižvelgiant į faktą, kad įgyvendinus ES teisės aktus, pavyzdžiui, Direktyvą 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų¹⁵, bus pagerintos ES atliekų šalinimo aplinkos sąlygos, šios papildomos išlaidos gali būti dar mažesnės.

Išlaidos už 1 tonos CO₂ ekvivalento sumažinimą perdirbant atliekas padidėjo nuo 12 eurų už toną (1997 m.) iki 23 eurų už toną (2001 m.) (palyginti su prekybos taršos leidimais rinkos kainomis, siekiančiomis nuo maždaug 9 iki maždaug 12,5 euro už CO₂ toną nuo 2005 m. spalio mėn. iki 2006 m. spalio mėn.¹⁶). Kadangi pakuočių perdirbimas duoda ir kitą naudą aplinkai, jį tikrai galima laikyti **viena iš ekonomiškiausių būdų mažinti išmetamo CO₂ kiekį ir kitą poveikį aplinkai**. Tačiau įvairios pakuočių medžiagos ir jų naudojimo būdai labai skiriasi. Tyrimuose taip pat nurodoma, kad padidinus dabartinio perdirbimo apimtį

¹³ Išsamesnę informaciją žr. II priedo 1 lentelėje.

¹⁴ Perdirbimas ir energijos gavyba bei likusių pakuočių atliekų šalinimas kartu su mišriomis buitinėmis arba pramoninėmis atliekomis.

¹⁵ Direktyva 1999/31/EB (OL L 182, 1999 7 16, p. 1).

¹⁶ Pateikiami 2006 m. spalio 11 d. duomenys, www.pointcarbon.com.

perdirbimas nebebūtų ekonomiškai¹⁷. Geografiniai skirtumai tarp valstybių narių ekonomiškumui daro tik nedidelę įtaką.

Tačiau poveikis tam tikroms pramonės šakoms ir privačiajam sektoriui gali būti didesnis, negu leidžia manyti minėti skaičiai, nes direktyva atliekų tvarkymo išlaidos perkeliama iš valstybinio (ypač vietos valdžios institucijų) į privatųjį sektorių (jis dabar bendrai finansuoja pakuočių atliekų tvarkymą), be to, į minėtus apskaičiavimus nėra įtraukiamos susijusios bendrovių vidaus administravimo išlaidos.

Apskaičiuota, kad **tiesioginis užimtumas ir netiesioginis naujų darbo vietų sukūrimas** pakuočių utilizavimo ir perdirbimo pramonėje atitinka 42 000 visų darbo dienų ekvivalentą. Šių skaičių būtina palyginti su galimais darbo vietų praradimais atliekų šalinimo sektoriuje dėl makroekonominio poveikio (perdirbimui skiriamos lėšos nenaudojamos kitai ekonominei veiklai – šis poveikis sumažės, jei padidės šalinimo išlaidos). Kiek darbo vietų gali būti prarasta – neaišku. Bet **apskritai tikėtina, kad užimtumo balansas išliks neutralus arba šiek tiek teigiamas.**

Pagrindinis Pakuočių direktyvoje nustatytų perdirbimo įsipareigojimų poveikis vidaus rinkai buvo rinkimo ir perdirbimo rinkų stabilizavimas. Skirtumai tarp valstybių narių perdirbimo finansavimo buvo iš dalies panaikinti, nes visos valstybės narės sukūrė finansavimo mechanizmus pakuočių perdirbimui remti. Neseniai vidaus rinkoje kilo problemų dėl skirtingos interpretacijos, ar medžiagų identifikavimo sistemos pagal Pakuočių direktyvos 8 straipsnį ir Sprendimą 97/129/EB yra savanoriško ar privalomo pobūdžio.

1.3. Pakuočių prevencija

Pakuočių prevencija jų gamybos etape yra sudėtingesnė už jų perdirbimą. Perdirbimas yra vienas iš galimų atliekų tvarkymo būdų, o kiti būdai yra utilizavimas ir šalinimas. Prevencija daro įtaką ne tik visai pakuotės naudojimo trukmei nuo žaliavų gavybos iki šalinimo, bet ir supakuotų gaminių eksploatacijos trukmei. Bet kokie didesni į rinką pateiktų pakuočių kiekio pokyčiai gali būti padaryti tik keičiant gamybos, vartojimo ir platinimo modelius. Todėl iki šiol taikytos prevencijos priemonės nebuvo labai sėkmingos. Nors atrodo, kad pavyko šiek tiek atsieti pakuočių atliekų susidarymą nuo BVP augimo, beveik visose valstybėse narėse absoliutus pakuočių atliekų kiekis didėja. Pakuočių gamyba galėjo šiek tiek sumažėti dėl prevencijos priemonių, pavyzdžiui, esminių reikalavimų įgyvendinimo užtikrinimo sistemų, pakuočių prevencijos planų ir griežtų gamintojo atsakomybės sistemų. Tačiau valstybėse narėse, taikančiose įvairias prevencijos priemones, ir valstybėse narėse, netaikančiose jokių prevencijos priemonių, bendri pakuočių atliekų susidarymo modeliai nelabai skiriasi.

Europos Parlamentas pasiūlė pakuočių politikoje naudoti pakuočių aplinkos indikatorių (PAI). Toks indikatorius yra konceptuali priemonė, vertinanti pakuotės daromą poveikį aplinkai ir pateikianti paprastą rezultatą, leidžiantį gerinti pakuotes ir padėti iš skirtingų pakuočių sistemų pasirinkti vieną. Svarbiausias PAI privalumas yra tas, kad jis nurodo, į kokią pagrindinį poveikį aplinkai reikia atsižvelgti taikant eksploatavimo trukmės vertinimo ir koncepcijos metodus. Vis dėlto dėl praktinių kliūčių sunkoka taikyti PAI siekiant nustatyti bendrus duomenis, kuriais galima būtų pagrįsti vienos ar kitos pakuotės rūšies pasirinkimą arba naudoti juos vartotojui informuoti. Todėl atrodo tikslinga naudoti PAI kaip orientyrą bendrovėms, taikančioms eksploatavimo trukmės metodą, o ne bandyti taikant šią priemonę

¹⁷ Ypač žr. RDC/Pira tyrimą Europos Komisijos užsakymu, 2003 m., tinklalapyje <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

apskaičiuoti atskirus duomenis. Toks PAI taikymas galėtų būti integruotas į būsimos atitikties įvertinimo procedūros struktūrą.

Nėra jokių požymių, kad dabartinis sunkiųjų metalų ar kitų pavojingų medžiagų, esančių pakuotėse, lygis keltų ypatingą pavojų sveikatai ir aplinkai. Todėl neatrodo tikėtina, kad toliau mažinant sunkiųjų metalų kiekį būtų teikiama didelė nauda sveikatai ir aplinkai.

Prevencijos tikslai gali atrodyti patrauklūs dėl savo tariamo paprastumo. Tačiau juos įgyvendinant kyla daug problemų ir jos nėra mažiau painios už kitas priemones. Ypač tikslus susiejus su svoriu, susidarys nepalanki situacija sunkesnėms, bet nebūtinai aplinkai kenksmingesnėms pakuočių medžiagoms. Jei tikslai bus vienodai taikomi visiems gamintojams, susidarys nepalanki situacija gamintojams, kurie jau dabar naudoja mažiausią galimą pakuočių kiekį. Tokiems gamintojams taikant tolesnius apribojimus, gali išsilieti pakuotėse laikomi gaminiai, o tai dažnai sukelia žalą aplinkai, daug didesnę už galimą naudą naudojant mažiau pakuotės.

Uždraudus sąvartynus arba nustačius jų naudojimo mažinimo tikslus, atliekų srautai, panašiai kaip perdirbimo atveju, bus nukreipti kitur. Tačiau šiuos būdus būtina vertinti atsižvelgiant į tai, kuris atliekų tvarkymo būdas galėtų būti vėliau pasirinktas siekiant didžiausios naudos aplinkai. Perdirbimo negalima paprasčiausiai pakeisti sąvartynų draudimu arba jų naudojimo mažinimu, jei tai reiškia, kad bus deginama daugiau atliekų ir sumažės perdirbimo bei direktyvoje numatyta bendra nauda aplinkai.

2. POVEIKIS VIDAUS RINKAI

Direktyva padėjo labai suvienodinti valstybių narių perdirbamų atliekų dalį, o pranešimų teikimo tvarka leido išspręsti daug vidaus rinkos klausimų prieš jiems tampant didelėmis problemomis. Tačiau, nepaisant direktyvos tikslų prisidėti prie bendrosios rinkos veikimo ir sumažinti prekybos kliūtis, šie tikslai dar ne visų pakuočių rūšių atveju yra pasiekti iki galo. Praeities patirtis ir nuolatiniai atvejai patvirtina, kad vienašalės priemonės, priimtos skirtingose valstybėse narėse, vis dar kelia problemų, nes reikalaujama, kad rinkos operatoriai priderintų savo pakuotes prie kiekvienos valstybės narės reikalavimų, todėl jiems sunkiau pasinaudoti vidaus rinkos teikiamomis verslo galimybėmis parduodant tą patį gaminį su ta pačia pakuote skirtingose rinkose. Pažeidimų tyrimo procedūros gėrimų sektoriuje rodo, kad nacionalinės priemonės gali iškreipti konkurenciją ir kartais padalyti vidaus rinką, o tai prieštarauja direktyvos tikslui. Iš gėrimų pakuočių sektoriaus gaunami signalai, kad minėta poveikį daro privalomojo užstato už vienkartinę tarą sistemos (pvz., Vokietijoje). Vokietijos atvejis taip pat rodo, kad perėjimo iš vienos užstato sistemos į kitą fazę yra labai svarbi rinkos operatoriams, nes teisinis ir faktinis nesaugumas gali destabilizuoti rinką. Be to, vykdant pakuočių politiką pasitelkiant mokesčius, jie gali potencialiai sužlugdyti vidaus rinką, jei jie taikomi taip, kad apsaugotų vietos gamintojus.

Komisija yra pasiryžusi reaguoti į bet kurias priemones, kurios kelia pavojų vidaus rinkos veikimui ir nėra pagrįstos aplinkosaugos argumentais, todėl ji toliau vertins poreikį aiškinti arba iš dalies keisti Pakuočių direktyvos 5 ir 7 straipsnio nuostatas siekdama palengvinti prekių apyvartą laisvoje vidaus rinkoje.

Be to, Komisija mano, kad tinkamai įgyvendinus esminius reikalavimus bus prisidedama kuriant visiems vienodas sąlygas. Didžiausia problema įgyvendinant direktyvą yra nepakankamai įgyvendinti su vidaus rinka susiję esminiai reikalavimai. Visos valstybės narės tinkamai perkėlė esminius reikalavimus, tačiau tik trys valstybės narės (JK, Prancūzija ir

Čekija) įdiegė jų įgyvendinimo mechanizmus. Įgyvendinus esminius reikalavimus pagerės prevencija, perdirbimas ir pavojingų medžiagų pakuotėse kiekio mažinimas. Faktai patvirtina, kad šalys, atliekančios atitikimo esminiams reikalavimams stebėseną (Prancūzija ir JK) beveik tiek pat atsiejo pakuočių naudojimo didėjimą nuo BVP kaip ir šalys, kurios įgyvendino pakuočių prevencijos planus (pvz., Belgija ir Ispanija).

Todėl Komisija patvirtina savo išsipareigojimą skatinti tinkamą esminių reikalavimų, susijusių su direktyvos 9 ir 18 straipsniu, įgyvendinimą. Be to, valstybės narės galėtų įtraukti esminių reikalavimų įgyvendinimą kaip prioritetą rengdamos savo atliekų prevencijos programas.

Galiausiai, nepaisant iki šiol padarytos pažangos, būtina išspręsti likusius neaiškumus dėl kai kurių pakuočių apibrėžčių ir ataskaitų teikimo tvarkos, kartu siekiant visiems ekonominės veiklos vykdytojams užtikrinti vienodas sąlygas. Spręsdama šiuos klausimus Komisija ir toliau bendradarbiaus su valstybėmis narėmis.

3. PAKARTOTINIS PAKUOČIŲ NAUDOJIMAS

Pakartotinio pakuočių naudojimo sistemos labai sėkmingai taikomos tvarkant transportavimo pakuotes. Tačiau ES dauguma diskusijų pakartotinio pakuočių naudojimo klausimu kyla dėl gėrimų pakuočių (apie 20 % visų pakuočių pagal svorį¹⁸). Aršių diskusijų kyla dėl to, ar pakartotinio naudojimo gėrimų pakuotės yra tinkamesnės už vienkartinės pakuotes ir kokių mastu jos tinkamesnės. Šiuo klausimu atlikta daug eksploataavimo trukmės tyrimų. Tvirtai sutariama dėl pagrindinių rezultatų principų, tačiau šiek tiek skiriasi nuomonės dėl absoliučios vertės. Daugumoje tyrimų buvo nustatyta, kad pakartotinio naudojimo pakuotės yra tinkamesnės tada, kai transportavimo atstumas yra nedidelis ir daug pakuočių gražinama, o vienkartinės pakuotės tinkamesnės tuo atveju, kai transportavimo atstumas didelis ir pakuočių gražinama nedaug.

Atsižvelgiant į šią informaciją atrodo, kad šiuo metu nei galima, nei tinkama siūlyti Bendrijos lygiu suderintas priemones, skatinančias naudoti pakartotinio naudojimo gėrimų pakuotes.

Tačiau yra įrodymų, kad vidaus rinkos gėrimų sektorius vis labiau susiskaido dėl vienašalių valstybių narių lygiu priimtų priemonių, skirtų spręsti aplinkosaugos problemas, susijusias su pakuotėmis. Pavyzdžiui, pakartotinio pripildymo sistemas gali būti sudėtingiau taikyti, jei transportavimo kelias yra ilgas, todėl importuotojai, kurie turi priderinti savo pakuotes prie kiekvienos valstybės narės rinkos ypatybių, gali patirti papildomų išlaidų. Apskritai tinkamai sudarytos nacionalinės priemonės, skatinančios naudoti pakartotinio naudojimo pakuotes, duoda naudą aplinkai. Antra vertus, tokios priemonės gali daryti poveikį vidaus rinkai. Šiame sektoriuje vienas iš pagrindinių uždavinių tebėra rasti tinkamą atitinkamų ekonominių ir aplinkosaugos interesų pusiausvyrą. Todėl Komisija toliau vertins poreikį aiškinti arba iš dalies keisti Pakuočių direktyvos 5 ir 7 straipsnio nuostatas, siekdama palengvinti gėrimų pakuočių apyvartą laisvoje vidaus rinkoje.

4. PAPILDOMŲ PRIEMONIŲ POREIKIS

Pakuočių direktyvoje pasitelkiant pakuočių prevenciją, pakartotinį naudojimą ir perdirbimą, prisidėta prie poveikio aplinkai, kuris padaromas naudojant gamtos išteklius, mažinimo. Joje taip pat sukurta stabilesnė ekonominė struktūra, leidžianti atskirai rinkti pakuočių atliekas, jas

¹⁸ Apskaičiavimas pagrįstas GVM duomenimis Vokietijai, asmeninė komunikacija.

perdirbti ir utilizuoti. Todėl buvo sukurtos verslo galimybės ir daug darbo vietų. Bet kuriuose ateities planuose persvarstyti direktyvą turėtų būti siekiama išlaikyti ir padidinti šiuos privalumus didinant pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo veiksmingumą supaprastintomis ir racionalesnėmis priemonėmis pagal Komisijos ir Tarybai pirmininkaujančių šalių „geresnio reglamentavimo“ iniciatyvas ir užkertant kelią galimam neigiamam poveikiui vidaus rinkai.

4.1. Prevencija ir pakartotinis naudojimas

Kaip rodo direktyvos *ex-post* vertinimas, nuo supakuoto gaminio atsietų prevencijos ir pakartotinio naudojimo priemonių taikymo sritis yra palyginti nedidelė. Bet kuri priemonė, daranti poveikį pakuočių prevencijai ir jų pakartotiniam naudojimui, darys poveikį ir supakuotoms prekėms bei jų gamybos, platinimo ir vartojimo modeliams bei prekybai vidaus rinkoje. Rengiant šią ataskaitą panaudoti tyrimai aiškiai neteikia pirmenybės jokiam iš būdų, skatinančių pakuočių prevenciją ir pakartotinį naudojimą.

Todėl vykdant pakuočių atliekų prevenciją Europos lygiu turėtų būti taikomas lankstus metodas, skatinantis valstybes nares imtis veiksmų, bet paliekantis joms laisvę rinktis tinkamiausias priemones ir būdus. Tokia lanksčia priemone laikytinas pasiūlymas į pagrindų teisės aktą dėl atliekų įtraukti valstybių narių pareigą tobulinti atliekų prevencijos programas, kurias teminės atliekų prevencijos ir perdirbimo strategijos kontekste pateikė Komisija. Komisija yra pasiruošusi padėti valstybėms narėms susidaryti nacionalinius prevencijos planus.

Siekiant tinkamai įgyvendinti Pakuočių direktyvą ir pagerinti vidaus rinkos veikimą svarbu, kad visos šalys prisidėtų prie veiksmingo pranešimų teikimo sistemos, nurodytos direktyvos 16 straipsnyje, veikimo.

4.2. Perdirbimo ir utilizavimo tikslai

Pakuočių direktyvos 6 straipsnio 8 dalyje raginama prie šios ataskaitos pridėti, atitinkamai, pasiūlymus persvarstyti nuostatas, susijusias su pakuočių prevencija ir pakartotiniu naudojimu. 6 straipsnio 5 dalyje teigiama, kad „ne vėliau kaip 2007 m. gruodžio 31 d. Europos Parlamentas ir Taryba [...] nustato 2009–2014 m. trečiojo penkerių metų laikotarpio tikslus [...]“.

Pakuočių direktyvos 6 straipsnyje nustatyti tikslai neseniai buvo persvarstyti¹⁹. Buvo priimti nauji utilizavimo ir perdirbimo tikslai, kurie turi būti įgyvendinti 2008 m. pabaigoje. Kartu dėl savitos valstybių narių, kurios prisijungė prie Europos Sąjungos 2004 m. gegužės 1 d., padėties, septynioms valstybėms narėms Direktyva 2005/20/EB²⁰ „2008 m. tikslų“ pasiekimas atidedamas iki 2012 m., o likusioms valstybėms narėms – atitinkamai iki 2013 m., 2014 m. ir 2015 m.

Šioje ataskaitoje pateikiamas vertinimas pagrįstas duomenimis ir informacija, surinkta maždaug 2001–2002 m. Naujausia ataskaita apie atliekų direktyvų (įskaitant Pakuočių direktyvą) įgyvendinimą aprėpia 2001–2003 m. laikotarpį, o vėlesnė, 2004–2006 m. laikotarpio, ataskaita bus parengta ne anksčiau kaip 2008 m. Galbūt šioje ataskaitoje galėtų būti informacijos, reikalingos iš naujo įvertinti 2008 m. tikslus. Valstybės narės vis dar turi padaryti didelę pažangą įgyvendindamos esamus tikslus. Tik kai pakuočių atliekų tvarkymo padėtis naujosiose valstybėse narėse taps aiškesnė ir Komisija gaus duomenis, reikalingus vėlesniems ataskaitiniams laikotarpiams, tuomet bus galima įvertinti galimo naujo tikslų rinkinio poveikį aplinkosaugos, ekonomikos ir socialinei sričiai.

¹⁹ Direktyva 2004/12/EB (OL L 47, 2004 2 18, p. 26).

²⁰ Direktyva 2005/20/EB (OL L 70, 2005 3 16, p. 17).

Todėl siūlyti naujus perdirbimo ir utilizavimo tikslus tada, kai ankstesnis tikslų rinkinys tik neseniai buvo perkeltas į nacionalinės teisės aktus ir vėliausias tų tikslų įgyvendinimo terminas yra 2015 m.²¹, yra per anksti. Taip pat nėra požymių, kad 2004 m. nustatčius naujus sutartus tikslus smarkiai pasikeitė įvairių pakuočių perdirbimo ir utilizavimo lygių išlaidų bei naudos santykis. Todėl manoma, kad Direktyva 2004/12/EB nustatyti tikslai turėtų likti galioti ir po 2008 m.

5. IŠVADOS

Pakuočių direktyvos poveikio aplinkai *ex-post* vertinimas rodo, kad 1997–2002 m. pakuočių utilizavimas ir deginimas atliekų deginimo įmonėse energijai gauti padidėjo 9 %, o pakuočių perdirbimas – 8 %. Be to, 2002 m. buvo pasiekti visi šioje direktyvoje numatyti tikslai. Pakuočių perdirbimas darė teigiamą poveikį aplinkai, įskaitant sumažėjusį šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį ir sutaupytus išteklius. Kita nauda aplinkai buvo sumažėjęs išmetamų kietųjų dalelių kiekis, sumažėjęs rūgštėjimas, mažiau transporto triukšmo, kvapų, vizualinės taršos ir pan. Tai yra svarbi ir pastebima pramonės sektoriaus pastangų įgyvendinti Pakuočių direktyvos reikalavimus teikiama nauda. Duomenys rodo, kad papildomos išlaidos, susijusios su Pakuočių direktyvoje nustatytais perdirbimo išipareigojimais, palyginti su kitomis atliekų tvarkymo galimybėmis (pvz., šalinimu), nėra gerokai didesnės ir netgi mažėja. Pakuočių perdirbimo išlaidos yra panašaus dydžio kaip ir ekonomiškiausių alternatyvų, skirtų mažinti CO₂ išmetimą ir kitą poveikį aplinkai.

Komisija mano, kad Pakuočių direktyvoje nurodyti perdirbimo ir utilizavimo tikslai šiuo metu yra optimalūs ir neturėtų būti keičiami, kad visos valstybės narės galėtų juos pasiekti. Prevencijos srityje didesnė pažanga gali būti pasiekta tik taikant priemones, pritaikytas konkrečioms prekybos supakuotais gaminiais sąlygoms, pavyzdžiui, vartojimo ir platinimo modeliams. Įpareigojimo valstybėms narėms tobulinti atliekų prevencijos programas įtraukimas į pagrindų teisės aktą dėl atliekų, kaip pasiūlė Komisija teminėje atliekų prevencijos ir perdirbimo strategijoje, yra tinkama priemonė skatinti bendrą atliekų prevenciją ir konkrečiai pakuočių atliekų prevenciją.

Ilgainiui pakuočių atliekų perdirbimas turi būti įtrauktas į ES atliekų perdirbimo politikos bendrą struktūrą, kaip apibrėžiama teminėje atliekų prevencijos ir perdirbimo strategijoje. Komisija ketina valstybių narių padarytos pažangos atliekų prevencijos, perdirbimo ir utilizavimo srityje vertinimą įtraukti į 2010 m. teminės atliekų prevencijos ir perdirbimo strategijos peržiūrą. Šis vertinimas turi būti pagrįstas, *inter alia*, atnaujintu Pakuočių direktyvos poveikio vertinimu ir atsižvelgti į valstybių narių padarytą pažangą didinant perdirbimo apimtį, nustatytas 2004 m. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos peržiūroje.

Yra įrodymų (ypač gėrimų sektoriuje), kad direktyva dar ne iki galo pasiekė su vidaus rinka susijusį tikslą. Taip atsitiko iš dalies todėl, kad buvo neteisingai įgyvendintos Pakuočių direktyvos nuostatos, bet tam turėjo įtakos ir didėjantis vienašalių priemonių skaičius, lemiantis rinkos susiskaidymą. Todėl Komisija toliau vertins poreikį imtis veiksmų, kurių būtų galima imtis ES lygiu, siekiant ateityje išvengti vidaus rinkos varžymų. Pažanga tinkamai įgyvendinant esminius reikalavimus ir suderintas apibrėžtis bei ataskaitų teikimo tvarką visose valstybėse narėse ir toliau prisidės kuriant vienodas sąlygas visiems ekonominės veiklos vykdytojams.

²¹ Direktyva 2005/20/EB (OL L 70, 2005 3 16, p. 17).