



EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2013 11 04
SWD(2013) 443 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedamas prie dokumento

Pasiūlymas

**EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA, kuria iš dalies keičiama
Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, siekiant sumažinti lengvųjų
plastikinių maišelių naudojimą**

{COM(2013) 761 final}
{SWD(2013) 444 final}

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

Pridedamas prie dokumento

Pasiūlymas

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA, kuria iš dalies keičiama Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, siekiant sumažinti lengvųjų plastikinių maišelių naudojimą

1. PROBLEMOS APIBRĖŽIMAS

Plastikiniai maišeliai¹ – populiarus ir patogus produktas, dažnai naudojamas daiktams parsinešti iš parduotuvės į namus. Apskaičiuota, kad 2010 m. kiekvienas ES pilietis sunaudojo 198 tokius maišelius, iš kurių 89 % buvo vienkartiniai. Jei nebus imtasi jokių priemonių, tokių maišelių naudojimas turėtų toliau didėti. Tos pačios savybės, dėl kurių ši produktą lydėjo komercinė sėkmė, – lengvumas ir patvarumas – lemia ir jo poveikį aplinkai. 2010 m. ES kaip šiukšlės išmesta daugiau kaip 8 milijardai plastikinių maišelių. Be to, ES komunalinėse arba privačiose atliekų surinkimo sistemose labai didelė dalis (49,7 %, arba 710 000 tonų per metus) surinktų plastikinių maišelių išgabenama į sąvartynus – akivaizdu, kad toks išteklių naudojimas nėra racionalus. Dėl masinio vienkartinio plastikinių maišelių naudojimo, netinkamo jų atliekų tvarkymo ir pačių maišelių biologinio neskaidumo daroma žala aplinkai, įskaitant jūrų ekosistemas.

ES plastikiniai maišeliai laikomi pakuote pagal Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvą (Direktyva 94/62/EB)². Tačiau *konkrečiai* plastikiniams maišeliams skirtos ES teisės akto ar politikos nėra. Kai kurios valstybės narės jau yra parengusios tokių maišelių naudojimo mažinimo politiką (pavyzdžiui, taiko apmokestinimo priemones, yra sudariusios susitarimus su mažmeninės prekybos sektoriaus atstovais, rengia informavimo kampanijas); tokių priemonių rezultatai yra įvairūs. Po to, kai kelios valstybės narės pabandė uždrausti plastikinius maišelius, ši klausimą 2011 m. kovo 14 d. svarstė Aplinkos taryba ir paprašė Komisijos išanalizuoti, kokiomis ES priemonėmis būtų galima mažinti jų naudojimą.

2. SUBSIDIARUMO IR ES PRIDĖTINĖS VERTĖS ANALIZĖ

Didelis plastikinių maišelių naudojimo mastas yra bendra tarpvalstybinė ES problema. Mažai tikėtina, kad visos valstybės narės veiksmingai išspręstų šią problemą be ES įsikišimo. Pridėtinė ES veiksmų vertė būtų tai, kad, laikydamasi subsidiarumo principo, ji nustatytų bendrą sistemą ir bendrą tikslą, sąvokas ir apibrėžtis bei tikslų įgyvendinimo terminus, palikdama valstybėms narėms laisvę nuspręsti dėl konkrečių įgyvendinimo metodų.

ES veiksmai visiškai atitinka du Pakuočių direktyvos tikslus: pirma, apsaugoti aplinką nuo pakuočių ir pakuočių poveikio bei tą poveikį mažinti; antra, užtikrinti suderinamumą sprendžiant bendrą tarpvalstybinę problemą.

¹ Plastikinių maišelių apibrėžtis pateikta išsamaus poveikio vertinimo (Komisijos tarnybų darbinis dokumentas COM(2013) XXX *final*) II priede.

² Oficialusis leidinys L 365, 1994 12 31, p. 10–23.

3. TIKSLAI

Bendrasis šio pasiūlymo dėl plastikinių maišelių tikslas – mažinti neigiamą poveikį aplinkai, visų pirma, jos taršą šiukšlėmis, skatinti mažinti susidarančių atliekų kiekį ir efektyviau naudoti išteklius, tačiau išvengti neigiamo socialinio ir ekonominio poveikio.

Konkrečiai šia iniciatyva siekiama:

- apriboti žalą aplinkai, susijusią su vis didėjančiu plastikinių maišelių naudojimu, – tarša šiukšlėmis ir netausiu išteklių naudojimu – iki 2015 m. gerokai sumažinant vienam gyventojui tenkantį sunaudojamų vienkartinį plastikinių maišelių kiekį;
- bendrą tarpvalstybinę problemą visoje ES spręsti nuosekliai ir koordinuotai.

Atliekant poveikio vertinimą įvertinta, koks būtų įvairių politikos variantų, kuriais skatinama naudoti mažiau plastikinių maišelių, poveikis aplinkai ir socialinis bei ekonominis poveikis. Siekiant rasti tinkamiausias – mažiausiai kainuojančias ir efektyviausias – priemones įvertinti ir su baziniu scenarijumi palyginti įvairaus užmojo veiksmai.

4. POLITIKOS VARIANTAI

Visų pirma analizuoti variantai, susiję su vienkartinį plastikinių maišelių naudojimo prevencijos priemonėmis.

1 variantas (bazinis scenarijus) – tai nieko nedarymo variantas, kurį pasirinkus būtų išlaikoma esama padėtis. Nebūtų imtasi jokių papildomų ES ar nacionalinio lygmens politikos ar kitų priemonių vienkartinį plastikinių maišelių naudojimui mažinti.

2 variantas (savanoriškas didelės ES mažmeninės prekybos sektoriaus dalies įsipareigojimas netiekti vienkartinį plastikinių maišelių) – tai savanoriško susitarimo nustoti tiekti vienkartinius plastikinius maišelius pasirašymas su didele dalimi ES mažmeninės prekybos sektoriaus atstovų. Poveikio vertinime nustatyta, kad toks susitarimas padėtų vienkartinį plastikinių maišelių naudojimą sumažinti 55 %.

3 variantas (nustatyti vienkartinį plastikinių maišelių naudojimo ES lygmens prevencijos tikslą ir jį derinti su ekonominėmis priemonėmis bei valstybėms narėms sudaroma galimybe nustatyti pardavimo apribojimus nukrypstant nuo Pakuočių direktyvos 18 straipsnio). Šį variantą sudaro trys vienas kitą papildantys elementai: prevencijos tikslas; apmokestinimo priemonė; galimybė valstybėms narėms nustatyti pardavimo apribojimus nukrypstant nuo Pakuočių direktyvos 18 straipsnio. Prevencijos (mažinimo) tikslas būtų taikomas vienkartiniams plastikiniams maišeliams visos ES lygmeniu ir padėtų vidutinį vienkartinį plastikinių maišelių sunaudojimą ES sumažinti 80 %.

4 variantas (visoje ES uždrausti naudoti vienkartinius plastikinius maišelius) reikštų, kad mažmeninėje prekyboje būtų draudžiama tiekti vienkartinius plastikinius maišelius; taip šių maišelių sunaudojimą ES būtų galima sumažinti 100 %.

5. ĮVAIRUS POVEIKIO ANALIZĖ

Vertinime daug dėmesio skiriama papildomam 2–4 variantų poveikiui, palyginti su baziniu scenarijumi.

Visi vienkartinį plastikinių maišelių naudojimo mažinimo variantai susiję su to paties tipo poveikiu; skirtusi tik poveikio mastas, nelygu kuris variantas būtų pasirinktas.

- *Poveikis aplinkai*

Didžiausia nauda aplinkai būtų ta, kad **sumažėtų atliekų kiekis** ir išmestų maišelių skaičius, o tai reiškia, kad **sumažėtų šiukšlių valymo išlaidos** ir oficialaus atliekų tvarkymo (surinkimo, perdirbimo ir šalinimo) išlaidos. Tikimasi, kad sumažinus vienkartinių plastikinių maišelių naudojimą šios išlaidos gerokai sumažėtų. Naudojant mažiau vienkartinių plastikinių maišelių taip pat būtų **efektyviau naudojami ištekliai** ir išmetama mažiau šiltnamio efektą sukeliančių dujų.

- *Ekonominis ir socialinis poveikis*

Dėl vienkartinių plastikinių maišelių naudojimo mažinimo priemonių, visų pirma reguliavimo priemonių, veikiausiai tiek privatusis, tiek viešasis sektoriai pajaus tam tikrą **administracinę naštą**, susijusią su įgyvendinimu ir vykdymo užtikrinimu. Administracinės naštos mastas priklausys nuo to, kokias galutines įgyvendinimo priemones pasirinks valstybės narės.

Grynasis poveikis gamintojams turėtų būti teigiamas. Nors dėl siūlomų priemonių sumažėtų vienkartinių plastikinių maišelių gamintojų veikla, jos turėtų būti naudingos daugkartinių plastikinių maišelių gamintojams. 70 % ES vienkartinių plastikinių maišelių yra importuoti, taigi neigiamas poveikis Europos gamintojams bus nedidelis. Kadangi bus tiekama mažiau vienkartinių plastikinių maišelių, bus pereita prie daugkartinio naudojimo plastikinių maišelių, kurie gaminami daugiausia ES.

Grynasis poveikis mažmenininkams taip pat turėtų būti teigiamas, nors iš pradžių jie gali patirti tam tikrų išlaidų, susijusių su siūlomų priemonių įgyvendinimu (pvz., visuomenės informavimas, administracinės išlaidos, didesnės kitų nemokamų alternatyvų tiekimo išlaidos). Tačiau šias išlaidas galėtų kompensuoti pajamos, gautos parduodant daugiau daugkartinio naudojimo alternatyvų, ir apskritai sumažėjęs vienkartinių plastikinių maišelių naudojimas, nes dažniausiai jie yra nemokami. Kai kuriems mažmenininkams vienkartinių plastikinių maišelių naudojimo mažinimo priemonės gali būti netgi ekonomiškai naudingos.

Pagal visus politikos variantus tikėtinas poveikis užimtumui yra šiek tiek neigiamas.

Kad ir kuris politikos variantas būtų pasirinktas, iš pradžių *vartotojų* išlaidos padidėtų – kadangi rekomenduojama naudoti ekonomines priemones, vartotojai turėtų už plastikinius maišelius mokėti. Tačiau ilgainiui, vartotojams perėjus prie daugkartinio naudojimo alternatyvų, šios išlaidos sumažėtų.

Pagal visus variantus būtų **atkreiptas visuomenės dėmesys** į vienkartinių plastikinių maišelių poveikį aplinkai ir išteklių naudojimo efektyvumą. Taip būtų formuojami tausesnio vartojimo įpročiai. Visos priemonės galėtų turėti įtakos vartotojų elgesiui platesne prasme ir tam tikra linkme pakreipti gamintojų bei mažmenininkų verslo modelius.

6. POLITIKOS VARIANTŲ PALYGINIMAS

Minėti keturi politikos variantai įvertinti kiekybiškai ir kokybiškai. Kiekybinė analizė visų pirma susijusi su trilypiu poveikiu aplinkai (išteklių naudojimu; šiukšlių kiekiu ir poveikiu valstybės išlaidoms, susijusioms su atliekų tvarkymu ir šiukšlių rinkimu) ir šešialypiu socialiniu bei ekonominiu poveikiu (administracine našta; poveikiu ES gamintojams; poveikiu ES mažmenininkams; poveikiu vartotojams; poveikiu užimtumui ir visuomenės informuotumui).

1 lentelė. Siūlomų variantų pagrindinio poveikio aplinkai 2020 m. kiekybinis palyginimas.

Poveikio aplinkai rodikliai	Atskaitos linija (bazinis scenarijus)	Mažmenininkų savanoriškas susitarimas	Prevencijos tikslas ir ekonominės priemonės	Draudimas
Bendras plastikinių maišelių kiekis tonomis (sumažinimas (%))	0	13	20	24
<i>Vienkartinių plastikinių maišelių kiekis tonomis (sumažinimas (%))</i>	0	55	82	100
Bendras plastikinių maišelių skaičius (sumažinimas (%))	0	47	70	85
<i>Vienkartinių plastikinių maišelių skaičius (sumažinimas (%))</i>	0	55	80	100
Nafta (sutaupyta kt)	0	463	693	842
Išmetamieji teršalai (neišmesta MtCO ₂ ekv)	0	81,2	121,4	147,6
Taršos maišeliais sumažinimas (mlrd. 2015 m.)	0	4,1	5,3	6,4

2 lentelė. Siūlomų variantų pagrindinio ekonominio poveikio, palyginti su baziniu scenarijumi, kiekybinis palyginimas imant 2015–2020 m. vidurkį.

Ekonominio poveikio rodikliai (mln. EUR / metus)	Atskaitos linija (bazinis scenarijus)	Mažmenininkų savanoriškas susitarimas	Prevencijos tikslas ir ekonominės priemonės	Draudimas
Mažmenininkų išlaidų sumažėjimas	0	412,5	649,8	791,7
ES maišelių gamintojų pelnas	0	5,7	3,8	4,2
Šiukšlių rinkimo išlaidų sumažėjimas	0	34,0	46,3	54,2
Atliekų tvarkymo išlaidų sumažėjimas	0	25,8	39,8	49,5
Bendra nauda ir sutaupymas	0	478,0	739,8	899,5

3 lentelė. Siūlomų variantų pagrindinio socialinio poveikio, palyginti su baziniu scenarijumi, kiekybinis palyginimas.

Socialinio poveikio rodikliai	Atskaitos linija (bazinis scenarijus)	Mažmenininkų savanoriškas susitarimas	Prevencijos tikslas ir ekonominės priemonės	Draudimas
Grynasis poveikis užimtumui ES	0	-860	-1340	-1641

Pagal poveikio aplinkai ir ekonominio poveikio rodiklius naudingiausias būtų maišelių uždraudimo variantas, antroje vietoje – prevencijos tikslas (sumažinimas 80 %), trečioje – savanoriško susitarimo su mažmeninės prekybos sektoriaus atstovais variantas (sumažinimas 55 %), o mažiausiai naudingas – nieko nedarymo variantas. Didžiausias neigiamas poveikis užimtumui būtų uždraudus maišelius, mažesnis – nustačius prevencijos tikslą ir sudarius savanorišką susitarimą. Nesiimant jokių veiksmų, užimtumo situacija nepasikeistų.

Analizė papildoma toliau išvardytais šešiais aspektais (kuriuos sunkiau įvertinti kiekybiškai – jie vertintini kokybiškai).

Valstybių narių pasirinkimo laisvė nuspręsti dėl konkrečių politikos priemonių. Nustačius prevencijos tikslą, visoms valstybėms narėms būtų suteikta pasirinkimo laisvė nuspręsti, kurios priemonės geriausiai tiktų atsižvelgiant į tų valstybių nacionalines aplinkybes. Tokia laisvė nenumatyta nei savanoriško susitarimo variante, nei uždraudimo variante.

Įgyvendinimo sąnaudos. Su bet kurios naujos priemonės įgyvendinimu susiję institucinės tvarkos pokyčiai gali pareikalauti administracinių ir žmogiškųjų išteklių sąnaudų.

Sudarius savanorišką susitarimą su mažmeninės prekybos sektoriaus atstovais, valdžios institucijų įgyvendinimo sąnaudos būtų mažesnės negu nustačius prevencijos tikslą ar draudimą. Kita vertus, savanoriškam susitarimui būdinga tam tikra rizika, kad jo bus nesilaikoma, ir tokiu atveju būtų sunku taikyti kokias nors sankcijas.

Su prevencijos tikslu ir apmokestinimo priemone susijusių administracinių išlaidų dydis priklausys nuo to, kokių konkrečių priemonių imsis valstybės narės. Tikėtina, kad valdžios institucijos patirs papildomų išlaidų, susijusių su stebėseną (visų pirma, su mažmenininkų atitikties ataskaitų teikimo reikalavimams), tačiau tai sudarytų nedidelę dalį tų išlaidų, kurias jau dabar patiria valstybės narės teikdamos ataskaitas apie nustatytus su pakuotėmis ir pakuočių atliekomis susijusius tikslus. Prevencijos tikslo atitikties stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo išlaidos greičiausiai turėtų būti mažesnės negu uždraudimo atveju.

Valstybėms narėms, kurios jau įgyvendino plastikinių maišelių naudojimo mažinimo priemones ir pasiekė *per capita* nustatytą vidutinį tikslą, nereikės imtis papildomų priemonių.

- **Galimybė gauti pajamų.** Ekonominės priemonės, kurias siūloma taikyti kartu su vienkartinį plastikinių maišelių naudojimo prevencijos tikslu, duotų pajamų, kurias būtų galima skirti valdžios institucijoms arba mažmenininkams. Jei tos pajamos būtų skirtos valdžios institucijoms, jomis būtų galima bent iš dalies padengti įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo administracines išlaidas.
- **Priemonės priimtinumai.** Kadangi ES mažmenininkų forume dalyvaujančių mažmenininkų parduotuvėse sunaudojama tik 55 % visų ES sunaudojamų vienkartinį plastikinių maišelių, tokia savanoriškame susitarime nedalyvavusių daugelio mažesnių mažmeninės prekybos parduotuvių savininkų. Tai ne tik galėtų klaidinti vartotojus (nes vienoje parduotuvėje būtų vienkartinį plastikinių maišelių, o kitose – ne), bet ir verčia susimąstyti dėl lygių mažmenininkų veiklos sąlygų ES. Be to, gali būti, kad ne visi Mažmenininkų forumo dalyviai prisijungtų prie tokio susitarimo.
- **Visuomenės informavimas apie tausų vartojimą.** Jei būtų sumažintas tiekiamų vienkartinį plastikinių maišelių kiekis ir nustatytos ekonominės priemonės, vartotojai galėtų susimąstyti ne tik apie plastikinių maišelių naudojimą, bet apie

vartojimo (ne)tausumą apskritai. Tokio poveikio veikiausiai nebūtų, jei būtų sudarytas savanoriškas susitarimas tik su dalimi ES mažmeninės prekybos sektoriaus atstovų.

- **Kiti klausimai.** Jei maišeliai būtų uždrausti ar nustatytas prevencijos tikslas, mažos parduotuvėlės galėtų patirti didesnę neigiamą poveikį, nes galėtų sumažėti tų vartotojų, kurie spontaniškai užsuka eidami pro šalį, skaičius. Didesnėse mažmeninės prekybos parduotuvėse, kurios yra pagrindiniai vienkartinio plastikinių maišelių platintojai vartotojams, „spontaniškas pirkimas“ sudaro mažesnę pardavimo dalį.

7. PRIIMTINIAUSIAS VARIANTAS

ES masto maišelių naudojimo prevencijos tikslas, aiškos rekomendacijos taikyti ekonomines priemones ir valstybėms narėms suteikiama galimybė, nukrypstant nuo 18 straipsnio nuostatų, taikyti pardavimo apribojimus (išsamaus poveikio vertinimo 3.2.3 skirsnyje aprašytas 3 variantas) būtų naudingiausias aplinkosaugos atžvilgiu ir kartu būtų ekonomiškai naudingas, nepadarytų didelio poveikio užimtumui, būtų priimtinas visuomenei ir padėtų šviesti visuomenę apie tausaus vartojimo svarbą apskritai.

Tačiau, per Komisijos tarpžinybines konsultacijas geriau apsvarsčius šiame poveikio vertinime išnagrinėtus politikos variantus, padaryta išvada, kad šiuo metu nustatyti ir įgyvendinti vieną maišelių naudojimo mažinimo tikslą visoje ES būtų sudėtinga, nes valstybėse narėse sunaudojami labai skirtingi vienkartinio plastikinių maišelių kiekiai. Todėl, užuot nustačius bendrą ES tikslą, būtų geriau į Direktyvos 94/62/EB 4 straipsnį įtraukti visoms valstybėms narėms taikomą įpareigojimą mažinti vienkartinio plastikinių maišelių naudojimą, kartu suteikiant joms laisvės pačioms nusistatyti nacionalinius naudojimo mažinimo tikslus ir pasirinkti jų įgyvendinimo priemones. Vis dėlto vėliau būtų galima svarstyti galimybę nustatyti atitinkamą ES masto tikslą.

8. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Valstybės narės direktyvą į nacionalinę teisę turėtų perkelti per 12 mėnesių, o vienkartinio plastikinių maišelių naudojimo mažinimo priemones įgyvendinti per dvejus metus nuo jos įsigaliojimo. Jos turėtų Komisijai pateikti savo nacionalinės teisės aktų, skirtų tikslui įgyvendinti, tekstus, o Komisija patikrintų jų atitiktį.

Pagrindinis šios politikos iniciatyvos tikslų įgyvendinimo pažangos rodiklis būtų rinkai pateiktų vienkartinio plastikinių maišelių skaičius.

Atsižvelgiant į tai, kad jau yra sukurtos stebėsenos priemonės, susijusios su Pakuočių direktyvos ir Atliekų pagrindų direktyvos įgyvendinimo stebėseną, turėtų būti gana paprasta stebėti vienkartinio plastikinių maišelių naudojimo mažinimą, ekonominių priemonių taikymą ir tai, kaip valstybės narės, nukrypdomos nuo Pakuočių direktyvos 18 straipsnio, taiko pardavimo apribojimus.

Kad pasiektų šioje politikos iniciatyvoje iškeltus tikslus, valstybės narės yra atsakingos už savo nacionalinių priemonių įgyvendinimą, stebėseną ir vykdymo užtikrinimą. Todėl konkretūs duomenų rinkimo metodai priklausys nuo kiekvienos valstybės narės vidaus organizacijos ir jos pasirinktų įgyvendinimo priemonių pobūdžio. Dėl to, kad bus priimtos naujos priemonės, skirtos vienkartinio plastikinių maišelių naudojimui mažinti, nereikės iš esmės keisti dabartinių stebėsenos įpareigojimų, nes jie jau įtraukti į Atliekų pagrindų direktyvą ir Pakuočių direktyvą.

Tas valstybes nares, kurios jau sėkmingai įgyvendino tokias iniciatyvas, Komisija paragins dalytis gerąja duomenų rinkimo patirtimi, kaip ji darė ir dėl kitų direktyvų, susijusių su kitais atliekų srautais.