

Briuselis, 2022 11 30
SWD(2022) 385 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

[...]

pridedamas prie

Europos Parlamento ir Tarybos reglamento

**dėl pakuočių ir pakuočių atliekų, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/1020
ir Direktyva (ES) 2019/904 ir panaikinama Direktyva 94/62/EB**

{COM(2022) 677 final} - {SEC(2022) 425 final} - {SWD(2022) 384 final}

ĮVADAS

Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų siekiama suderinti nacionalines priemones, apsaugoti aplinką ir užtikrinti, kad gerai veiktų vidaus rinka. Joje iš valstybių narių reikalaujama užtikrinti, kad pakuotės, pateikiamos ES rinkai, atitiktų tam tikrus esminius reikalavimus, susijusius su jų gamyba ir ženklinimu, taip pat su jų daugkartiniu pobūdžiu ir tinkamumu naudoti medžiagoms ar energijai gauti (medžiagų grąžinamuoju perdirbimu, energijos iš atliekų naudojimu ar kompostavimu).

Pakavimas yra svarbi ekonominė veikla: 2018 m. pakuočių gamybos apyvarta ES sudarė 355 mlrd. EUR, o atliekų tvarkymo veiklos vykdytojų – 15 mlrd. EUR. Tai taip pat daro didelį poveikį aplinkai – nuo išteklių pereinimo iki ekosistemų taršos, o išmetamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekis prilygsta bendram per metus Vengrijoje išmetamam ŠESD kiekiui.

PROBLEMOS APIBRĖŽTIS

Šia iniciatyva siekiama spręsti trims grupėms priskiriamas tarpusavyje susijusias problemas:

1. Didesnis susidarančių pakuočių atliekų kiekis, susijęs su didesniu sunaudojamu vienkartinį pakuočių kiekiu, dideliu pakuočių, kurių naudojimo būtų galima išvengti, kiekiu ir didesne plastikinių pakuočių dalimi bendrame pakuočių rūšių derinyje.
2. Kliūtys pakavimo žiedžiškumui, ypač dažnesnis grąžinamajam perdirbimui kliudančių elementų naudojimas projektuojant pakuotes ir painus pakuočių ženklinimas, dėl kurio vartotojams sunku jas rūšiuoti. Be to, rinkų susiskaidymas kliudo ekonomiškai efektyviai tvarkyti atliekas vidaus rinkoje.
3. Grąžinamasis perdirbimas į žemesnės kokybės medžiagas ir maža naudojamų perdirbtųjų medžiagų dalis pakuotėse riboja ES galimybes mažinti pirminių medžiagų naudojimą naujoms pakuotėms.

Tarp šias problemas lemiančių veiksnių yra reglamentavimo Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva trūkumai dėl nepakankamai gero įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo, neprisitaikymo prie naujausių rinkos pokyčių ir nepakankamo aiškumo nacionalinėms institucijoms dėl įgyvendinimo, atitinkančio direktyvos nuostatas. Be to, per šios direktyvos peržiūrą 2018 m. dėmesio skirta tik grąžinamojo perdirbimo tikslams, nepaisant kitų uždavinių atliekų sektoriuje. Minėtų problemų, net ir tų, kurios susijusios vien su plastikais, nesitikima išspręsti dviem konkrečiais aktais, 2019 m. Vienkartinį plastikinių gaminių direktyva ir 2020 m. Sprendimu dėl nuosavų išteklių, kurių taikymo sritis apima plastikinės pakuotės. Nesėkmingo reglamentavimo problemą dar labiau aštrina rinkos nepakankamumo problemos, kaip antai išorinis poveikis aplinkai, rinkų susiskaidymas ir neveiksmingas ženklinimas.

Dėl to didėja pakuočių atliekų kiekis: prognozuojama, kad bendras susidarančių pakuočių atliekų kiekis padidės nuo 78 mln. tonų 2018 m. iki 92 mln. tonų 2030 m. ir 107 mln. tonų 2040 m. Tarp to padarinių yra didesnis neatsinaujinančių išteklių naudojimas, neefektyvus atliekų tvarkymas, neigiamas poveikis klimatui, šiukšlinimas, pernelyg didelis susirūpinimą keliančių cheminių medžiagų naudojimas pakuotėse, prastos kokybės grąžinamasis perdirbimas ir perteklinis atliekų šalinimas sąvartynuose, deginimas bei eksportavimas gyvavimo ciklo pabaigoje.

KODĖL ES TURĖTŲ IMTIS VEIKSMŲ?

Reglamentavimo Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva trūkumų neįmanoma ištaisyti vien geresniu dabartinių taisyklių laikymosi užtikrinimu. Be to, iš turimų duomenų galima numanyti, kad nei tų priemonių, kurių valstybės narės ėmėsi pagal dabartinę Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvą, nei tų, kurių imtasi pagal Sprendimą dėl nuosavų išteklių ar Vienkartinį plastikinių gaminių direktyvą, nepakanka užtikrinti, kad jos pasiektų visus konkrečius Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvoje nustatytus su grąžinamojo perdirbimo lygiais susijusius tikslus. ES pakuočių rinka ir atliekų tvarkymas daugeliu atžvilgių yra viena

bendra didelė rinka, o ne 27 atskiros rinkos, ir jai būdinga intensyvi tarpvalstybinė prekyba tarp valstybių narių.

Nustačius bendruosius reikalavimus ES lygmeniu bus užtikrinta suderinta ir gerai veikianti vidaus rinka visose valstybėse narėse, taigi ir vienodos sąlygos pakuočių gamintojams, o tai galiausiai padės didinti veiklos efektyvumą ES piliečių labui. Pagal naująją pasiūlymą bus pereita nuo direktyvos prie reglamento. Taip bus supaprastintos esamos taisyklės, suteikta aiškesnė sistema gamintojams (pakuočių naudotojams) ir sumažinta administracinė našta. Siūlomas dokumentų rinkinys taip pat atitinka subsidiarumo principus dėl ES veiksmų būtinumo ir akivaizdžios tų ES veiksmų pridėtinės vertės.

TIKSLAI

Šio pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto bendrasis tikslas – mažinti pakuočių ir pakuočių atliekų neigiamą poveikį aplinkai ir gerinti vidaus rinkos veikimą, taip didinant veiklos šiame sektoriuje efektyvumą. Siekiama kurti atsparią vertės grandinę nuo pakuočių projektavimo iki jų pakartotinio naudojimo ar integravimo į aukštos kokybės produktus, taip kuriant novatoriškas, „žaliasias“ darbo vietas mažo anglies dioksido pėdsako pakuočių sektoriuje. Siekiant šio bendrojo tikslo konkretūs tikslai yra:

1. Mažinti susidarančių pakuočių atliekų kiekį.
2. Ekonomiškai efektyviai skatinti žiedinę ekonomiką pakuočių srityje.
3. Skatinti didinti perdirbtųjų medžiagų dalį pakuočių sudėtyje.

KOKIOS YRA POLITIKOS GALIMYBĖS?

Peržiūrėjus galimas priemones, kelios įvairios, sudėtingos ir dažnai tarpusavyje susijusios priemonės sugrupuotos nustatant tris politikos galimybes:

- 1 galimybė apima su geresne standartizacija ir aiškesniais esminiais reikalavimais susijusias priemones. Šios priemonės paprastai yra būtinos norint taikyti kitų grupių priemones.
- 2 galimybė – nustatomi privalomi atliekų mažinimo, pakartotinio naudojimo ir perdirbtųjų medžiagų dalies plastikinėse pakuotėse tikslai, reikalavimai iki 2030 m. užtikrinti visišką perdirbamumą ir suderintos gaminius reglamentuojančios taisyklės.
- 3 galimybė – nustatomi didesni privalomi tikslai ir papildomi gaminiams keliami reikalavimai.

TINKAMIAUSIAS POLITIKOS PRIEMONIŲ RINKINYS

Remiantis priemonių derinių pagal įvairias politikos galimybes vertinimu, apskritai tinkamiausia politikos galimybė yra 2 galimybė, t. y. priimti reglamentą. Ji apima ir tas prie 1 galimybės priskirtas priemones, kurios yra pagalbinės arba net būtinos tam, kad būtų lengviau pasiekti privalomus tikslus ir įgyvendinti griežtesnius reikalavimus laikantis subalansuoto požiūrio, taip skatinant pasiekti tikslus ir užtikrinti ekonominį efektyvumą.

„Prevencijos ir pakartotinio naudojimo“ intervencijos srityje pagrindinės priemonės yra:

1. Tikslas iki 2030 m. 19 proc. sumažinti vienam gyventojui tenkantį pakuočių atliekų kiekį, palyginti su atskaitos lygiu, – tai prilygsta 2018 m. rodiklių sumažinimui 5 proc.
2. Privalomi pakuočių pakartotinio naudojimo ar pakartotinio pripildymo tikslai ES mastu, nustatomi tais atvejais, kai pakartotinis naudojimas yra veiksmingiausias.
3. Pakuočių, kurios yra nebūtinos arba kurių naudojimo galima išvengti, laipsniškas atsisakymas.

Priemonių tarpusavio papildomumas ir nuoseklumas yra svarbus klausimas. Vienam gyventojui tenkančio pakuočių atliekų kiekio mažinimo privalomų tikslų nustatymas valstybės narės lygmeniu yra viena iš pagrindinių priemonių prevencijos ir pakartotinio naudojimo intervencinėje srityje ir ji yra papildoma keliomis priemonėmis: ES suderintos priemonės modeliuojamos taip, kad jomis būtų pasiekta beveik 60 proc. reikiamo atliekų sumažinimo, o

valstybės narės turi užtikrinti likusios dalies pasiekimą nacionaliniais, vidaus rinkos principus atitinkančiais veiksmais.

Svarbiausia perdirbamumui skirta priemonė yra grąžinamajam perdirbimui pritaikyto projektavimo kriterijų nustatymas kartu su perdirbamumo vertinimo procedūra.

Tinkamumo kompostuoti atžvilgiu iš didesnės pakuočių, kurios gali būti tinkamos kompostuoti, grupės išrinktos keturios plastikinių pakuočių, kurios turės būti tinkamos kompostuoti, rūšys. Visos kitos plastikinės pakuotės turi būti tinkamos chemiškai ar mechaniškai perdirbti, kad būtų įmanomas jų grąžinamasis perdirbimas.

Dar viena svarbi priemonių rinkinio dalis yra didelio užmojo tikslai, susiję su perdirbtųjų medžiagų dalimi plastikinėse pakuotėse. Svarbiausios iš įvairių įgyvendinimo priemonių yra tam tikrų rūšių pakuotėms privalomų užstato sistemų sukūrimas, įskaitant minimaliuosius reikalavimus visoms užstato sistemoms, ir suderintas produktų ir atliekų talpyklų ženklavimas, kad vartotojams būtų lengviau rūšiuoti atliekas.

Analizės išvada yra tokia, kad vien priemonių pagal 1 politikos galimybę nepakaktų susidarančių pakuočių kiekiui sumažinti, t. y. pakuočių atliekų padaugėtų dar 17 proc. iki 2030 m. Be to, grąžinamojo perdirbimo lygis nedidėtų, nebūtų užtikrinamas aukštos kokybės grąžinamasis perdirbimas ir didesnis išteklių naudojimo efektyvumas. Galiausiai, išmetamas ŠESD kiekis vis vien padidėtų, palyginti su 2018 m. Kita vertus, visas priemonės pagal 3 galimybę, kurios yra alternatyvios arba kuriomis papildomos pagal 2 galimybę numatytos priemonės, būtų kur kas sudėtingiau įgyvendinti, dėl jų gali kilti rizika ekonominiam gyvybingumui ir labai padidėtų administracinė našta. O papildoma nauda aplinkai, priešingai, būtų mažesnė.

Vis dėlto buvo atliktas kruopštus pagrindinių priemonių vertinimas kiekvienu konkrečiu atveju siekiant nustatyti elementus, kurių neapima pagal 2 galimybę numatytos priemonės, kad, kai tinka, būtų geriau laikomasi subsidiarumo principo ir būtų atsižvelgiama į aktualias suinteresuotųjų subjektų pozicijas ir pagerinamas įgyvendinamumas. Todėl tinkamiausias politikos priemonių rinkinys yra ne 2 politikos galimybė pati savaime, o papildyta galimybė – 2⁺ politikos galimybė.

TINKAMIAUSIO POLITIKOS PRIEMONIŲ RINKINIO POVEIKIS

Modeliuojant tinkamiausią galimybę daroma prielaida, kad atliekų susidarymas bus iki 2030 m. sumažintas 18 mln. tonų, palyginti su atskaitos lygiu, ir 3,1 mln. tonų, palyginti su 2018 m. lygiu. Išmetamas ŠESD kiekis sumažinamas apie 23 mln. tonų CO₂ ekvivalento (tai prilygsta 42 proc. per metus Vengrijoje išmetamo kiekio), o pinigais išreikštas išorinis poveikis aplinkai sumažinamas 6,4 mlrd. EUR, palyginti su 2030 m. projekcijomis pagal atskaitos scenarijų.

Dėl sumažintų atliekų tvarkymo išlaidų (4,2 mlrd. EUR), pakartotinio naudojimo sistemų ir užstato sistemų papildomų išlaidų (4,6 mlrd. EUR) ir sumažinto pakuočių pardavimo ir sunaudojimo (51,7 mlrd. EUR) ekonomikoje būtų sutaupyta iš viso 47,2 mlrd. EUR lėšų. Kita vertus, pasirinkus šią galimybę patiriama 1,3 mlrd. EUR papildomų administracinių išlaidų per metus, daugiausia dėl pakuočių perdirbamumo ir perdirbtųjų medžiagų dalies plastikinėse pakuotėse sertifikavimo. Apskaičiuota, kad dėl kompleksinio poveikio užimtumui šiek tiek padidės grynasis „žaliųjų“ darbo vietų skaičius.

Vien priemonėmis dėl perdirbtųjų medžiagų dalies skatinamas išteklių naudojimo efektyvumo didinimas sumažina ES iškastinio kuro poreikius 3,1 mln. tonų per metus (tai beveik ketvirtadalis iškastinio kuro, šiuo metu reikalingo plastikinėms pakuotėms gaminti). Bendrą iškastinio kuro poreikių sumažinimą pagal papildytą 2⁺ galimybę kiekybiškai įvertinti sunku, tačiau tai, kad išmetamo ŠESD kiekio sumažinimas pagal perdirbtųjų medžiagų daliai skirtą priemonę sudaro 22 proc. viso išmetamo ŠESD kiekio sumažinimo, rodo, kad iškastinio kuro būtų sunaudojama 12–15 mln. tonų mažiau. Be to, perdirbamumo gerinimo priemonėmis

bendras pakuočių grąžinamojo perdirbimo lygis padidinamas nuo 66,5 proc. 2018 m. iki 73 proc. 2030 m., o šalinimas sąvartynuose sumažinamas nuo 18,7 proc. iki 9,6 proc. Dėl šio žiediškumo skatinimo labai sumažėja pirminių žaliavų, pvz., medienos, stiklo ir aliuminio poreikis.

Pagal tinkamiausią galimybę sudarytame priemonių rinkinyje numatyta taikyti specialią tvarką MVĮ ir labai mažoms įmonėms, taip siekiant užtikrinti, kad poveikis joms būtų proporcingas. Reikalavimai ES ir ne ES įmonėms būtų taikomi nediskriminaciniu pagrindu. Atitinkamomis priemonėmis prekyba ribojama ne daugiau nei būtina jų aplinkos apsaugos tikslams pasiekti.

Apskritai perėjimas prie žiediškesnės ekonomikos pakuočių sektoriuje būtų naudingas tuo, kad būtų suteikta daugiau galių vartotojams, sumažėtų neigiamas poveikis aplinkai ir žmonių sveikatai ir ES priklausomybė nuo žaliavų ir iškastinio kuro importo, būtų skatinamos inovacijos ir didinamas ekonomikos augimas ir galiausiai sumažėtų nereikalingų išlaidų namų ūkiuose.