



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 4.11.2013
SWD(2013) 443 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere

**de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI de
modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje pentru a
reduce consumul de pungi de transport din plastic subțiri**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere

**de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI de
modificare a Directivei 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje pentru a
reduce consumul de pungi de transport din plastic subțiri**

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Pungile de transport din plastic¹ sunt un produs popular și convenabil, care este utilizat pe scară largă pentru transportul lucrurilor de la magazin acasă. S-a estimat că, în 2010, fiecare cetățean al Uniunii a folosit 198 de astfel de pungi, dintre care 89 % erau de unică folosință. În scenariul de statu-quo, se preconizează creșterea în continuare a consumului acestora. Proprietățile datorită cărora pungile din plastic au succes comercial – greutatea redusă și rezistența la degradare – contribuie, de asemenea, la impactul pe care îl au asupra mediului. În 2010, în UE au fost aruncate peste 8 miliarde de pungi din plastic. În plus, sistemele municipale sau private de colectare a deșeurilor din UE trimit la depozitele de deșuri o parte foarte importantă (49,7 % sau 710 000 de tone pe an) din pungile din plastic colectate, ceea ce este în mod clar nesatisfăcător din perspectiva utilizării eficiente a resurselor. Consumul foarte ridicat de pungi de transport din plastic de unică folosință, tratarea inadecvată a acestora la scoaterea din uz, precum și rezistența lor la degradare dăunează mediului înconjurător, inclusiv ecosistemelor marine.

În UE, pungile din plastic sunt considerate ambalaje în temeiul Directivei privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (Directiva 94/62/CE²). Cu toate acestea, nu există acte legislative sau o politică a UE care să vizeze *în mod specific* pungile de transport din plastic. Unele state membre au elaborat deja politici pentru a reduce utilizarea pungilor de transport din plastic prin măsuri de stabilire a prețurilor, prin acorduri cu sectorul comerțului cu amănuntul sau prin campanii de sensibilizare, cu rezultate variabile. În urma tentativelor unor state membre de a interzice pungile din plastic, Consiliul Mediu din 14 martie 2011 a dezbătut această problemă și a invitat Comisia să analizeze posibile acțiuni ale UE împotriva utilizării pungilor din plastic.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂȚII ȘI VALOAREA ADĂUGATĂ LA NIVELUL UE

Nivelurile ridicate ale consumului de pungi din plastic reprezintă o provocare comună, dar și transfrontalieră pentru UE. Este puțin probabil ca toate statele membre să abordeze problema în mod eficient fără intervenția UE. Valoarea adăugată a acțiunii UE ar consta în asigurarea unui cadru care să instituie obiective, concepte și definiții comune, precum și un calendar, lăsând totodată statelor membre libertatea de a decide cu privire la metodele precise de punere în aplicare, în conformitate cu principiul subsidiarității.

¹ O definiție a pungilor de transport din plastic este prevăzută în anexa II la Evaluarea completă a impactului (Documentul de lucru al serviciilor Comisiei COM(2013) XXX final).

² JO L 365, 31.12.1994, p. 10-23.

Acțiunea UE este pe deplin conformă cu cele două obiective ale Directivei privind ambalajele: prevenirea și reducerea impactului pe care ambalajele și deșeurile de ambalaje îl au asupra mediului și asigurarea coerenței în soluționarea unei probleme comune și transfrontaliere.

3. OBIECTIVE

Obiectivul general al unei inițiative de politică a UE privind pungile de transport din plastic este acela de a limita efectele negative asupra mediului, de a încuraja prevenirea generării de deșeuri și o utilizare mai eficientă a resurselor, limitând, în același timp, efectele socioeconomice negative.

Mai precis, obiectivele inițiativei sunt următoarele:

- limitarea daunelor aduse mediului care sunt cauzate de o creștere a consumului de pungi din plastic în materie de producere de deșeuri și de utilizare nesustenabilă a resurselor, prin reducerea semnificativă, până în 2015, a cantității de pungi de transport din plastic de unică folosință consumate pe cap de locuitor;
- abordarea unei probleme comune și transfrontaliere în mod coordonat și coerent în întreaga UE.

Evaluarea impactului analizează principalele efecte asupra mediului și pe plan social și economic ale eventualelor opțiuni de politică menite să reducă utilizarea pungilor de transport din plastic de unică folosință. În scopul de a identifica instrumentele care reduc la minimum costurile și aduc beneficii maxime, sunt evaluate și comparate cu un scenariu de referință diferite niveluri de ambiție.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Opțiunile prezentate în cadrul analizei se concentrează asupra măsurilor de prevenire care vizează pungile de transport din plastic de unică folosință.

Opțiunea 1 („scenariul de referință”) adoptă o abordare în care nu se întreprinde nicio acțiune și în care s-ar menține statu-quo-ul. Nu ar exista politici și măsuri suplimentare care să vizeze limitarea consumului de pungi de transport din plastic de unică folosință la nivelul UE sau la nivel național.

Opțiunea 2 („angajament voluntar asumat de o parte semnificativă din sectorul comerțului cu amănuntul din UE de a nu furniza pungi de transport din plastic de unică folosință”) presupune un acord voluntar al unei părți semnificative din sectorul comerțului cu amănuntul din UE de a nu mai furniza pungi de transport din plastic de unică folosință. În scopul evaluării impactului, un astfel de acord s-ar traduce printr-o reducere cu 55 % a utilizării pungilor de transport din plastic de unică folosință.

Opțiunea 3 („stabilirea, la nivelul UE, a unui obiectiv de prevenire pentru pungile de transport din plastic de unică folosință, combinat cu instrumente economice și însoțit de posibilitatea ca statele membre să introducă restricții de piață prin derogare de la articolul 18 din Directiva privind ambalajele”). Această opțiune este formată din trei elemente care se susțin reciproc: un obiectiv de prevenire, o măsură de stabilire a prețurilor și o posibilitate ca statele membre să introducă restricții de piață prin derogare de la articolul 18 din Directiva privind ambalajele. Obiectivul de prevenire (reducere) ar fi stabilit la nivelul UE pentru pungile de transport din plastic de unică folosință și ar putea conduce la o reducere cu 80 % a consumului mediu în UE de pungi din plastic de unică folosință.

Prin opțiunea 4 („introducerea unei interdicții la nivelul UE privind pungile de transport din plastic de unică folosință”), furnizarea de pungi de transport din plastic de unică folosință în sectorul serviciilor cu amănuntul ar fi interzisă, rezultând o reducere cu 100 % a utilizării pungilor din plastic de unică folosință consumate în UE.

5. EVALUAREA IMPACTULUI

Evaluarea se concentrează asupra efectelor suplimentare pe care le au opțiunile 2-4 în comparație cu scenariul de referință.

Toate opțiunile de reducere a utilizării pungilor de transport din plastic de unică folosință prezintă aceleași tipuri de efecte, numai amploarea lor diferă de la o opțiune la alta.

- *Efecte asupra mediului*

Principalele beneficii de natură ecologică sunt legate de **scăderea cantității de deșeuri** și de numărul de pungi aruncate, ceea ce are drept consecință **reducerea cheltuielilor de curățenie** și a cheltuielilor rezultate din gestionarea formală a deșeurilor (colectare, reciclare și eliminare). Se preconizează că aceste costuri se vor reduce în mod substanțial pe măsură ce scade consumul de pungi din plastic de unică folosință. Un consum mai redus de pungi din plastic de unică folosință ar duce, de asemenea, la **utilizarea mai eficientă a resurselor** și la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

- *Efecte pe plan economic și social*

Măsurile care vizează reducerea consumului de pungi din plastic de unică folosință, în special măsurile de reglementare, ar putea să determine o oarecare **sarcină administrativă** pentru a asigura punerea în aplicare și respectarea legislației, atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat. Sarcina administrativă va depinde de forma finală a măsurilor de punere în aplicare alese de către statele membre.

Se preconizează că **impactul net asupra producătorilor** va fi pozitiv. Deși măsurile propuse implică o diminuare a activității producătorilor de pungi din plastic de unică folosință, producătorii de pungi din plastic cu utilizare multiplă vor beneficia de pe urma modificărilor. În UE, 70 % din pungile de transport de unică folosință sunt importate, fapt care limitează efectele negative asupra producătorilor europeni. Disponibilitatea redusă a pungilor de transport din plastic de unică folosință ar fi parțial compensată de o reorientare către pungile de transport din plastic refolosibile, produse în principal în UE.

De asemenea, se estimează că impactul net asupra comercianților cu amănuntul este pozitiv, deși aceștia se pot confrunta cu costuri inițiale la punerea în aplicare a oricăreia dintre măsurile propuse (de exemplu, creșterea gradului de sensibilizare, costuri administrative, o creștere a costurilor pentru a oferi alte soluții alternative gratuite). Aceste costuri ar putea fi compensate de creșterea vânzării de soluții alternative reutilizabile și de reducerea globală a consumului de pungi de transport de unică folosință, care, în prezent, sunt deseori furnizate cu titlu gratuit. Unii comercianți cu amănuntul ar putea chiar profita din punct de vedere economic de măsurile de reducere a consumului de pungi din plastic de unică folosință.

Este probabil ca impactul asupra gradului de ocupare a forței de muncă să fie ușor negativ în toate opțiunile de politică propuse.

Consumatorii se pot confrunta cu o creștere inițială a costurilor în cadrul tuturor opțiunilor, întrucât utilizarea recomandată a instrumentelor economice ar implica faptul că li se cere să plătească pentru pungile de transport din plastic. Totuși, aceste costuri vor scădea pe măsură ce consumatorii optează pentru soluții alternative reutilizabile, care reduc costurile pe termen mai lung.

Toate opțiunile vor **spori gradul de informare** cu privire la efectele pe care pungile din plastic de unică folosință le au asupra mediului și la utilizarea eficientă a resurselor și vor contribui la promovarea unor modele de consum mai sustenabile. Toate măsurile au potențialul de a influența comportamentul consumatorului în sens mai larg și orientează modelele de afaceri ale producătorilor și ale comercianților cu amănuntul.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Cele patru opțiuni de politică au fost evaluate din punct de vedere calitativ și cantitativ. Analiza cantitativă vizează trei efecte asupra mediului (utilizarea resurselor; ratele de aruncare și efectele asupra cheltuielilor publice pentru gestionarea și colectarea, deșeurilor) și șase efecte pe plan economic și social (sarcina administrativă, efectele asupra producătorilor din UE, efectele asupra comercianților cu amănuntul din UE, efectele asupra consumatorilor, efectele asupra ratelor de ocupare a forței de muncă și sensibilizarea publicului).

Tabel 1: Comparație cantitativă a principalelor efecte ale opțiunilor propuse asupra mediului, în 2020

Indicatori privind efectele asupra mediului	Scenariu de referință (statu-quo)	Acord voluntar al comercianților cu amănuntul	Obiectiv de prevenire + instrument economic	Interdicție
Tone de pungă de transport din plastic în total (reducere în %)	0	13	20	24
<i>Tone de pungă de transport din plastic de unică folosință (reducere în %)</i>	0	55	82	100
Număr de pungă de transport din plastic în total (reducere în %)	0	47	70	85
<i>Număr de pungă de transport din plastic de unică folosință (reducere în %)</i>	0	55	80	100
Ulei (kt economisite)	0	463	693	842
Emisii (Mt echiv. CO ₂ evitate)	0	81,2	121,4	147,6
Reducere a pungilor aruncate (miliarde/2015)	0	4,1	5,3	6,4

Tabel 2: Comparație cantitativă a principalelor efecte economice ale opțiunilor propuse, calculate în medie pentru anii 2015-2020, față de scenariul de referință (statu-quo)

Indicatori privind efectele economice (MEUR/an)	Scenariu de referință (statu-quo)	Acord voluntar al comercianților cu amănuntul	Obiectiv de prevenire + instrument economic	Interdicție
Reducerea costurilor pentru comercianții cu amănuntul	0	412,5	649,8	791,7
Profiturile pentru producătorii de pungi din UE	0	5,7	3,8	4,2
Reducerea costurilor pentru colectarea deșeurilor	0	34,0	46,3	54,2
Reducerea costurilor pentru gestionarea deșeurilor	0	25,8	39,8	49,5
Total economii și beneficii	0	478,0	739,8	899,5

Tabel 3: Comparație cantitativă a principalelor efecte sociale ale opțiunilor propuse, față de scenariul de referință (statu-quo)

Indicatori privind efectele sociale	Scenariu de referință (statu-quo)	Acord voluntar al comercianților cu amănuntul	Obiectiv de prevenire + instrument economic	Interdicție
Variația netă a ocupării forței de muncă în domeniul producției de pungi în UE, în 2015 (echivalent normă întreagă)	0	-860	-1340	-1641

O interdicție a pungilor din plastic de unică folosință ar obține cel mai bun punctaj din perspectiva indicatorilor de mediu și economici, urmată de un obiectiv de prevenire (o reducere cu 80 %) și de un acord voluntar cu sectorul comerțului cu amănuntul (o reducere cu 55 %), scenariul de statu-quo înregistrând punctajul cel mai redus. Interdicția ar conduce la cele mai mari efecte negative asupra ocupării forței de muncă, urmată de obiectivul de prevenire și de acordul voluntar, în timp ce scenariul de statu-quo nu produce variații nete ale ratei de ocupare a forței de muncă.

Șase alte aspecte (mai dificil de cuantificat) completează analiza într-o manieră calitativă:

Flexibilitatea statelor membre de a decide cu privire la măsuri specifice de politică. Un obiectiv de prevenire ar indica o țintă de atins, dar ar acorda tuturor statelor membre flexibilitatea de a decide care sunt măsurile care funcționează cel mai bine în contextele lor naționale, o condiție care nu ar fi îndeplinită în cazul unui acord voluntar, la nivelul UE, cu sectorul comerțului cu amănuntul, nici în cazul unei interdicții.

Costuri de punere în aplicare. Modificările acordurilor instituționale necesare pentru a pune în aplicare orice nouă măsură pot genera costuri administrative și de resurse umane.

Un acord voluntar cu o parte din sectorul comerțului cu amănuntul din UE ar presupune costuri de punere în aplicare mai reduse pentru autoritățile publice decât un obiectiv de prevenire sau o interdicție. Pe de altă parte, un acord voluntar este însoțit, de asemenea, de

riscuri referitoare la un posibil parazitism și de dificultatea de a impune sancțiuni în caz de nerespectare.

Costurile administrative legate de un obiectiv de prevenire însoțit de un instrument de stabilire a prețurilor vor depinde de măsurile precise care ar urma să fie adoptate de fiecare stat membru în parte. Este probabil ca autoritățile publice să se confrunte cu costuri suplimentare în materie de monitorizare (în special pentru a asigura respectarea de către comercianții cu amănuntul a obligațiilor de raportare), însă aceasta ar fi o mică parte din costurile deja suportate de statele membre în contextul raportării cu privire la obiectivele existente pentru ambalaje și deșeurile de ambalaje. În cazul unui obiectiv de prevenire, costurile de monitorizare și de asigurare a aplicării legii vor fi probabil mai mici decât în cazul unei interdicții.

Statele membre care au pus deja în aplicare măsuri în vederea reducerii utilizării pungilor din plastic și care au atins deja obiectivul mediu pe cap de locuitor nu vor trebui să se confrunte cu efecte suplimentare.

- **Posibilitatea de a genera venituri** Instrumentele economice recomandate să însoțească un obiectiv de prevenire pentru pungile din plastic de unică folosință ar genera venituri care ar putea fi direcționate către autoritățile publice sau către comercianții cu amănuntul. Dacă veniturile ar fi alocate autorităților publice, acestea ar putea fi utilizate pentru a compensa (o parte din) costurile administrative legate de punerea în aplicare și de asigurarea aplicării legii.
- **Acceptarea măsurii** Întrucât comercianții cu amănuntul din cadrul Forumului UE al comerțului cu amănuntul reprezintă numai 55 % din consumul total, de la nivelul UE, de pungi din plastic de unică folosință, în cazul în care s-ar concretiza un astfel de acord voluntar, numeroase magazine mai mici de vânzare cu amănuntul nu ar fi parte la acesta. Prin urmare, nu numai că riscă să se creeze confuzie în rândul consumatorilor deoarece disponibilitatea pungilor din plastic de unică folosință ar varia de la un magazin la altul, dar se ridică și o serie de întrebări în materie de condiții de concurență echitabile pentru toți comercianții cu amănuntul din UE. În plus, există riscul ca acordul să nu fie acceptat de unii comercianți cu amănuntul care fac parte din Forumul comerțului cu amănuntul.
- **Creșterea gradului de sensibilizare cu privire la consumul sustenabil** Furnizarea pe o scară mai redusă a pungilor din plastic de unică folosință și introducerea unor instrumente economice pot contribui la creșterea gradului de sensibilizare a consumatorilor cu privire la modele de consum (ne)sustenabile, care cuprind și alte elemente pe lângă consumul de pungi din plastic. Acest efect este mai puțin probabil în cazul unui acord voluntar doar cu o parte din sectorul comerțului cu amănuntul din UE.
- **Alte aspecte** O interdicție și un obiectiv de prevenire pot afecta magazinele mici într-o măsură mai mare comparativ cu magazinele mai mari, întrucât această practică ar putea descuraja clienții aflați în trecere să facă cumpărături sub impulsul de moment. Pentru comercianții cu amănuntul de mari dimensiuni, care reprezintă principala modalitate de distribuție de pungi din plastic către consumatori, cumpărăturile sub impulsul de moment constituie probabil o cotă mai mică din vânzări.

7. OPȚIUNEA PREFERATĂ

Un obiectiv de prevenire la nivelul UE cu o recomandare explicită de a folosi instrumente economice și posibilitatea ca statele membre să aplice restricții de piață prin derogare de la

articolul 18 (opțiunea 3, astfel cum este descrisă în secțiunea 3.2.3 din raportul complet de evaluare a impactului) are cel mai mare potențial de a obține rezultate ambițioase în materie de mediu, asigurând, în același timp, un impact economic pozitiv, limitând efectele negative asupra ocupării forței de muncă, asigurând acceptarea de către public și contribuind la o sensibilizare mai mare a publicului cu privire la consumul sustenabil.

Cu toate acestea, o examinare mai detaliată a opțiunilor de politică analizate în această evaluare a impactului în cursul consultărilor dintre serviciile din cadrul Comisiei a condus la concluzia că, în prezent, ar fi dificil să se elaboreze și să se pună în aplicare un obiectiv de reducere la nivelul UE, date fiind actualele diferențe foarte mari dintre nivelurile de consum din statele membre în ceea ce privește pungile din plastic de unică folosință. În loc să se stabilească un obiectiv comun al UE, este preferabil, prin urmare, ca, la articolul 4 din Directiva 94/62/CE, să se introducă, pentru toate statele membre, obligația de a reduce consumul de pungi de transport din plastic, permițându-le, în același timp, să își stabilească propriile obiective naționale de reducere și să aleagă măsurile care să permită atingerea acestor obiective. Ulterior, ar putea fi luată în considerare instituirea unui obiectiv de reducere la nivelul UE.

8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Se preconizează ca statele membre să transpună directiva în 12 luni de la intrarea sa în vigoare și să pună în aplicare măsuri în vederea reducerii consumului de pungi din plastic de unică folosință în termen de 2 ani de la data intrării în vigoare. Statele membre vor informa Comisia cu privire la legislația lor internă care vizează atingerea obiectivului și pe care Comisia o va verifica apoi pentru constatarea conformității.

Indicatorul principal pentru progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor stabilite în cadrul acestei inițiative de politică ar fi „Pungile de transport din plastic de unică folosință introduse pe piață”.

Monitorizarea reducerii consumului de pungi de transport din plastic de unică folosință, combinată cu instrumente economice și însoțită de posibilitatea ca statele membre să introducă restricții de piață prin derogare de la articolul 18 din Directiva privind ambalajele, ar trebui să fie relativ simplă, dat fiind că există deja instrumente de monitorizare pentru punerea în aplicare a Directivei privind ambalajele și a Directivei-cadru privind deșeurile.

Statele membre sunt responsabile de punerea în aplicare, monitorizarea și executarea măsurilor lor naționale care vizează îndeplinirea cerințelor inițiativei de politică recomandate în acest raport. Prin urmare, metodele exacte de colectare a datelor vor depinde de organizarea internă a fiecărui stat membru și de natura instrumentelor alese pentru punerea în aplicare. Noile măsuri care vizează reducerea utilizării pungilor de transport din plastic de unică folosință nu vor aduce schimbări majore obligațiilor de monitorizare existente, dat fiind că acestea sunt deja reglementate de măsurile stabilite în Directiva-cadru privind deșeurile și în Directiva privind ambalajele.

Comisia va încuraja schimbul de bune practici de colectare a datelor din partea țărilor care au implementat cu succes astfel de inițiative, așa cum a procedat și în contextul altor directive privind fluxul de deșeuri.