



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

1.1. Kontekst ogólny

Te same cechy, które przyczyniły się do powodzenia, z handlowego punktu widzenia, plastikowych toreb na zakupy – ich niewielka waga i odporność na rozkład — przyczyniły się także do ich rozpowszechnienia. Szacuje się, że w 2010 r. każdy obywatel UE użył 198 plastikowych toreb na zakupy, z czego ok. 90 % było lekkimi torbami; są one rzadziej ponownie wykorzystywane niż grubsze torby i częściej wyrzucane. Przy dotychczasowym scenariuszu postępowania oczekuje się, że zużycie toreb plastikowych będzie dalej rosnąć.

Z szacunków wynika również, że w 2010 r. w UE wyrzucono ponad 8 mld plastikowych toreb na zakupy. Nie są one uwzględniane w strumieniach gospodarowania odpadami i gromadzą się w naszym środowisku, przede wszystkim w postaci odpadów morskich, co jest w coraz większym stopniu uznawane za kluczowe wyzwanie w skali światowej. Istnieją również udokumentowane dowody na nagromadzenie dużych ilości odpadów w europejskich morzach. Problem odpadów w postaci plastikowych toreb w ekosystemach wodnych nie dotyczy wyłącznie krajów mających dostęp do morza, ponieważ znaczna część odpadów ze stałego lądu dociera do morza rzekami. Po wyrzuceniu, plastikowe torby na zakupy mogą przetrwać setki lat, głównie w kawałkach. Bardzo wysokie i wciąż rosnące wykorzystanie takich toreb jest również niekorzystne z perspektywy efektywnej gospodarki zasobami.

W UE plastikowe torby na zakupy są uznawane za opakowanie na mocy dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dyrektywa 94/62/WE). Nie ma jednak prawodawstwa lub polityki UE, które w szczególny sposób dotyczyłoby plastikowych toreb na zakupy. Niektóre państwa członkowskie opracowały już strategie na rzecz ograniczenia ich wykorzystania, na przykład poprzez środki cenowe, umowy z sektorem detalicznym czy też kampanie informacyjne, z różnym skutkiem. W następstwie podejmowanych przez niektóre państwa członkowskie prób wprowadzenia zakazu dotyczącego plastikowych toreb na zakupy Rada ds. Środowiska w dniu 14 marca 2011 r. omawiała tę kwestię i zwróciła się do Komisji z prośbą o przeanalizowanie możliwych do podjęcia działań na szczeblu UE przeciwko korzystaniu z plastikowych toreb na zakupy.

1.2. Podstawa i cele wniosku

Ogólnym celem niniejszego wniosku dotyczącego plastikowych toreb na zakupy jest ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko, w szczególności w zakresie wyrzucania, zachęcanie do zapobiegania powstawaniu odpadów i bardziej efektywnego wykorzystania zasobów, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnych skutków społeczno-gospodarczych. Dokładniej rzecz biorąc, celem wniosku jest zmniejszenie zużycia plastikowych toreb na zakupy o grubości poniżej 50 mikronów (0,05 milimetrów) w Unii Europejskiej.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW

2.1. Konsultacje i wiedza specjalistyczna

2.1.1. Badania

Badanie dotyczące produkcji i wzorców korzystania z plastikowych toreb na zakupy, ich oddziaływania na środowisko i skutków różnych wariantów strategicznych w celu zmniejszenia ich wykorzystania zostało przeprowadzone w 2011 r.¹. Dodatkowe badanie mające na celu bardziej szczegółową ocenę społeczno-gospodarczego oddziaływania różnych wariantów strategicznych zostało przeprowadzone w 2012 r.²

2.1.2. Konsultacje wewnętrzne

W czerwcu 2011 r. powołano grupę sterującą złożoną z przedstawicieli różnych służb (ISG) z przedstawicielami DG ENV, ENTR, SG, SJ i SANCO. ISG monitorowała przygotowanie oceny skutków.

2.1.3. Konsultacje zewnętrzne

Konsultacje społeczne odbyły się w dniach od 17 maja do 9 sierpnia 2011 r., zgodnie z obowiązującymi minimalnymi standardami dotyczącymi konsultacji.

Zebrano 15 538 odpowiedzi, co odzwierciedla duże zainteresowanie społeczne problemem nie zrównoważonego korzystania z plastikowych toreb na zakupy oraz wysokie oczekiwania co do działań UE w tej dziedzinie.

2.2. Ocena skutków

Wraz z niniejszym wnioskiem opublikowane zostanie sprawozdanie z oceny skutków oraz streszczenie. W ocenie skutków poddano ocenie główne środowiskowe, społeczne i gospodarcze skutki różnych wariantów strategicznych, których celem jest ograniczenie zużycia plastikowych toreb na zakupy. Przeanalizowano różne poziomy ambicji i porównano je ze „scenariuszem odniesienia” w celu określenia najbardziej odpowiednich instrumentów, które zminimalizują koszty i zmaksymalizują korzyści.

Rada ds. Ocen Skutków Komisji wydała pozytywną opinię na temat oceny skutków w dniu 15 marca 2013 r., jednocześnie wydając pewną liczbę zaleceń mających na celu doprecyzowanie sprawozdania. Wypowiadając się na temat możliwości ustanowienia wspólnego, ogólnounijnego celu w zakresie zmniejszenia zużycia toreb plastikowych, Rada ds. Ocen Skutków zwróciła się o dokonanie oceny, do jakiego stopnia problem wyrzucania plastikowych toreb mógłby zostać rozwiązany poprzez podjęcie działań na poziomie państw członkowskich.

Dalsze rozważanie dostępnych wariantów strategicznych doprowadziło do konkluzji, że opracowanie i wdrożenie ogólnounijnego celu w zakresie ograniczenia mającego zastosowanie do wszystkich państw członkowskich byłoby trudne. Zamiast ustanawiania wspólnego celu na poziomie UE wskazane jest zatem wprowadzenie do dyrektywy 94/62/WE obowiązku ograniczenia przez wszystkie państwa

¹ BioIntelligence Service, 2011 r. Ocena skutków wariantów mających na celu ograniczenie korzystania z plastikowych toreb na zakupy jednorazowego użytku, sprawozdanie końcowe.

² Eunomia, 2012 r. Wsparcie Komisji w celu uzupełnienia oceny społeczno-gospodarczych kosztów i korzyści poszczególnych wariantów dotyczących ograniczenia korzystania z plastikowych toreb na zakupy jednorazowego użytku w UE, sprawozdanie końcowe.

członkowskie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy, przy umożliwieniu im ustalenia własnych krajowych celów w zakresie ograniczenia i wyboru środków do realizacji tych celów. Na późniejszym etapie ustanowienie ogólnounijnego celu redukcji może jednak być brane pod uwagę.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

3.1. Krótki opis proponowanych działań

Niniejszy wniosek zmienia art. 4 (Zapobieganie) dyrektywy 94/62/WE, nakładając na państwa członkowskie wymóg podjęcia działań mających na celu ograniczenie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy. Stanowi on, że działania te mogą obejmować wykorzystanie instrumentów ekonomicznych, jak również ograniczeń handlowych na zasadzie odstępstwa od art. 18 dyrektywy. Ten ostatni przepis rozszerza zakres instrumentów, jakimi dysponują państwa członkowskie w celu rozwiązania problemu nie zrównoważonego zużycia toreb plastikowych.

Do celów niniejszej dyrektywy w art. 3 (Definicje) wprowadzono definicję „lekkich plastikowych toreb na zakupy”.

3.2. Podstawa prawna i podstawa do działania

Wniosek ma tę samą podstawę prawną co dyrektywa 94/62/WE (art. 100a, obecnie art. 114 TFUE).

Prawo UE do podjęcia działań wynika z faktu, że wysokie poziomy zużycia plastikowych toreb na zakupy stanowią zarówno wspólne jak i transgraniczne wyzwanie, a ogólnounijna inicjatywa jest konieczna w celu rozwiązania problemu w bardziej spójny i efektywny sposób. Obecnie środki podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie w celu rozwiązania tego problemu nie są spójne w odniesieniu do realizowanych celów. Ponadto jednostronne środki powodujące ograniczenia handlowe budzą wątpliwości pod względem ich zgodności z dyrektywą 94/62/WE w jej obecnej formie. Jednocześnie pozytywne doświadczenia wielu państw członkowskich dowodzą, że można znacznie ograniczyć zużycie plastikowych toreb.

Ograniczenie zużycia plastikowych toreb na zakupy za pomocą działania na szczeblu UE jest w pełni zgodne z celami dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, w szczególności z celem zapobiegania wpływowi opakowań i odpadów opakowaniowych na środowisko naturalne i jego ograniczania.

Ze względu na jego szczególny charakter i kontekst niniejszy wniosek jest przedkładany jako niezależna inicjatywa, przed przeprowadzeniem bardziej ogólnego przeglądu unijnej polityki dotyczącej odpadów, który Komisja przedstawi wiosną 2014 r.

3.3. Zasady pomocniczości i proporcjonalności

Wniosek jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności określonymi w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Ogranicza się on do zmiany dyrektywy 94/62/WE, zapewniając ramy ustanawiające wspólne cele, a jednocześnie pozostawiając państwom członkowskim swobodę w podejmowaniu decyzji co do konkretnych metod realizacji.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie będzie miał wpływu na budżet Unii Europejskiej, dlatego też nie towarzyszy mu ocena skutków finansowych przewidziana w art. 31 rozporządzenia finansowego (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002).

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 114,
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej³,
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁴,
po konsultacji z Komitetem Regionów⁵,
stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁶ została przyjęta w celu zapobieżenia wpływowi opakowań i odpadów opakowaniowych na środowisko lub jego ograniczenia. Chociaż plastikowe torby na zakupy są opakowaniami w rozumieniu tej dyrektywy, jej przepisy nie zawierają szczególnych środków odnoszących się do korzystania z takich toreb.
- (2) Korzystanie z plastikowych toreb na zakupy powoduje powstawanie dużych ilości odpadów oraz nieefektywne korzystanie z zasobów i oczekuje się, że będzie wzrastać, jeśli nie zostaną podjęte żadne działania. Wyrzucanie plastikowych toreb na zakupy przyczynia się do powstawania odpadów morskich, które zagrażają ekosystemom morskim na całym świecie.
- (3) Plastikowe torby na zakupy o grubości poniżej 50 mikronów, które stanowią zdecydowaną większość całkowitej liczby plastikowych toreb na zakupy zużywanych w Unii, są rzadziej wykorzystywane ponownie niż grubsze plastikowe torby na zakupy i częściej wyrzucane.
- (4) Poziom zużycia plastikowych toreb na zakupy znacznie różni się w całej Unii ze względu na różnice w zwyczajach konsumentów, świadomości ekologicznej, a także skuteczności środków podejmowanych przez państwa członkowskie. Kilku państwom członkowskim udało się znacznie zmniejszyć poziom zużycia plastikowych toreb na

³ Dz.U. C z , s. .

⁴ Dz.U. C z , s. .

⁵ Dz.U. C

⁶ Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10.

zakupy, a średni poziom zużycia w siedmiu najlepiej sobie radzących państwach członkowskich wynosi zaledwie 20 % średniego unijnego zużycia.

- (5) W celu propagowania podobnych ograniczeń średniego poziomu zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy państwa członkowskie powinny podjąć środki służące zmniejszaniu zużycia plastikowych toreb na zakupy o grubości poniżej 50 mikronów zgodne z ogólnymi celami Unii w zakresie polityki dotyczącej odpadów oraz unijnej hierarchii postępowania z odpadami, jak przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy⁷. Takie środki ograniczające powinny uwzględniać obecne poziomy zużycia plastikowych toreb na zakupy w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym wyższe poziomy będą wymagać podjęcia bardziej ambitnych działań. W celu monitorowania postępów w ograniczaniu korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy organy krajowe będą przekazywać dane dotyczące korzystania z nich zgodnie z art. 17 dyrektywy 94/62/WE.
- (6) Działania, jakie powinny zostać podjęte przez państwa członkowskie, mogą obejmować wykorzystanie instrumentów ekonomicznych takich jak podatki i opłaty, które okazały się szczególnie skuteczne przy ograniczaniu korzystania z plastikowych toreb na zakupy, jak również ograniczenia w zakresie wprowadzania do obrotu na zasadzie odstępstwa od art. 18 dyrektywy 94/62/WE, z zastrzeżeniem wymogów określonych w art. 34-36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (7) Środki mające na celu ograniczenie zużycia plastikowych toreb na zakupy nie powinny prowadzić do ogólnego wzrostu produkcji opakowań.
- (8) Środki przewidziane w niniejszej dyrektywie są zgodne z komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”⁸ oraz powinny przyczyniać się do działań przeciwko zaśmiecaniu podejmowanych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej⁹).
- (9) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 94/62/WE,
- PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

W dyrektywie 94/62/WE wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3 dodaje się nowy pkt 2a w brzmieniu:
- „2a. „lekkie plastikowe torby na zakupy” oznaczają torby wykonane z materiałów z tworzyw sztucznych, zgodnie z definicją w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 10/2011 * o grubości ścianki poniżej 50 mikronów, i które są dostarczane konsumentom w punkcie sprzedaży towarów lub produktów.

⁷ Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

⁸ COM(2011)571 final.

⁹ Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19-40.

* Dz.U. L 12 z 15.1.2011, s. 1.”;

2) w art. 4 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a Państwa członkowskie podejmują środki mające na celu osiągnięcie ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy na ich terytorium w ciągu dwóch lat od wejścia w życie niniejszej dyrektywy.

Środki te mogą obejmować zastosowanie krajowych celów w zakresie ograniczenia, instrumentów ekonomicznych oraz ograniczeń w zakresie wprowadzania do obrotu na zasadzie odstępstwa od art. 18 niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie składają sprawozdania na temat wpływu tych środków na całkowite powstawanie odpadów opakowaniowych w sprawozdaniach składanych Komisji zgodnie z art. 17 niniejszej dyrektywy.”

Artykuł 2

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy przed upływem 12 miesięcy od daty wejścia w życie niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 3

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 4

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący

W imieniu Rady
Przewodniczący