



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.11.2013.
SWD(2013) 443 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

Prateći dokument uz

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu radi smanjenja potrošnje laganih plastičnih vrećica

{COM(2013) 761 final}

{SWD(2013) 444 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

Prateći dokument uz

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu radi smanjenja potrošnje laganih plastičnih vrećica

1. DEFINICIJA PROBLEMA

Plastične vrećice¹ popularan su i praktičan proizvod koji se na veliko koristi za prenošenje stvari iz trgovine kući. Procijenjeno je da je 2010. svaki građanin EU-a upotrijebio 198 takvih vrećica, od kojih je 89 % bilo jednokratnih. U scenariju uobičajene prakse očekuje se da će njihova potrošnja još više porasti. Svojstva koja su plastične vrećice učinila komercijalno uspješnim – mala masa i otpornost na propadanje – pridonose i njihovom utjecaju na okoliš. Više je od 8 milijardi plastičnih vrećica 2010. odbačeno u okoliš u EU-u. Nadalje, općinski ili privatni sustavi za prikupljanje otpada u EU-u šalju vrlo velik udio (49,7 % ili 710 000 tona godišnje) prikupljenih plastičnih vrećica na odlagališta otpada, što očito nije optimalno rješenje iz perspektive učinkovitog korištenja resursa. Vrlo visoka potrošnja jednokratnih plastičnih vrećica, neodgovarajuće postupanje s njima na kraju njihovog životnog ciklusa proizvoda i njihova otpornost na propadanje štetni su po naš okoliš, uključujući i morske ekološke sustave.

U EU-u se plastične vrećice smatra ambalažom u skladu s Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu (Direktiva 94/62/EZ²). No, ne postoje zakonodavstvo EU-a ni politika EU-a koji bi bili *specifično* usmjereni na plastične vrećice. Neke države članice već su izradile politike za smanjenje upotrebe plastičnih vrećica pomoću mjera određivanja cijena, sporazuma sa sektorom maloprodaje ili kampanja za podizanje svijesti, a rezultati toga su različiti. Nakon što su neke države članice pokušale zabraniti plastične vrećice, Vijeće za okoliš je na sastanku održanom 14. ožujka 2011. raspravljalo o toj temi i pozvalo Komisiju da analizira mogući način djelovanja na razini EU-a protiv uporabe plastičnih vrećica.

2. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI I DODANE VRIJEDNOSTI EU-A

Visoka stopa potrošnje plastičnih vrećica predstavlja istovremeno i zajednički i prekogranični izazov za EU. Nije vjerojatno da će države članice to pitanje učinkovito riješiti bez intervencije EU-a. Dodana vrijednost djelovanja EU-a sastoji se od osiguravanja okvira kojim se uspostavljaju zajednički cilj, koncepti i definicije te vremenski okvir, ostavljajući pritom državama članicama slobodu odlučivanja o točnim metodama primjene u skladu s načelom supsidijarnosti.

Djelovanje na razini EU-a u potpunosti je u skladu s dva cilja Direktive o ambalaži: spriječiti i smanjiti utjecaj ambalaže i ambalažnog otpada na okoliš i osigurati usklađenost u rješavanju zajedničkog prekograničnog problema.

¹ Definicija plastičnih vrećica navedena je u Prilogu II. potpunoj Procjeni utjecaja (Radni dokument službi Komisije COM(2013) XXX završna verzija).

² *Službeni list* L 365, 31.12.1994., str. 10.–23.

3. CILJEVI

Opći je cilj politike EU-a o plastičnim vrećicama smanjivanje negativnih utjecaja na okoliš, poticanje sprječavanja nastanka otpada i učinkovitije korištenje resursa te istovremeno ograničavanje negativnih socijalnih i gospodarskih utjecaja.

Specifičnije, ciljevi te inicijative su sljedeći:

- znatnim smanjenjem broja jednokratnih plastičnih vrećica koje se troše po glavi stanovnika do 2015. ograničiti štetu koja se nanosi okolišu zbog sve veće potrošnje plastičnih vrećica, njihovog odbacivanja u okoliš i s tim povezanog neodrživog korištenja resursa;
- rješavati zajednički prekogranični problem na usklađen način širom EU-a.

Procjenom utjecaja ocjenjuju se glavni okolišni, socijalni i gospodarski utjecaji potencijalnih mogućnosti politike kojima je cilj smanjenje uporabe jednokratnih plastičnih vrećica. Različite se razine ambicije procjenjuju i uspoređuju s osnovnim scenarijem kako bi se identificiralo instrumente kojima se što više smanjuju troškovi i povećavaju koristi.

4. MOGUĆNOSTI POLITIKE

Mogućnosti predložene u analizi usredotočene su na mjere za sprječavanje upotrebe jednokratnih plastičnih vrećica.

1. mogućnost („osnovni scenarij”) razmatra pristup „nepoduzimanja ničega” u kojem stvari ostaju kakve su sada. Ne poduzimaju se nikakve dodatne politike ni mjere usmjerene na ograničenje potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica ni na razini EU-a ni na nacionalnoj razini.

2. mogućnost („Znatan udio sektora maloprodaje u EU-u dobrovoljno preuzima obvezu da ne daje jednokratne plastične vrećice”) podrazumijeva dobrovoljni dogovor znatnog udjela sektora maloprodaje u EU-u da prestane davati jednokratne plastične vrećice. U Procjeni utjecaja takav se dogovor pretvara u 55 postotno smanjenje uporabe jednokratnih plastičnih vrećica.

3. mogućnost („Postavljanje cilja za sprječavanje uporabe jednokratnih plastičnih vrećica na razini EU-a u kombinaciji s gospodarskim instrumentima i uz mogućnost da države članice odstupanjem od članka 18. Direktive o ambalaži uvedu ograničenja stavljanja na tržište”). Ta se mogućnost sastoji od tri elementa koji se međusobno podupiru: cilja sprječavanja, mjere određivanja cijena i mogućnosti da države članice uvedu ograničenja stavljanja na tržište odstupanjem od članka 18. Direktive o ambalaži. Cilj sprječavanja (smanjenja) postavljen je za upotrebu jednokratnih plastičnih vrećica na razini EU-a i njegov bi rezultat bilo smanjenje prosječne potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica u EU-u za 80 %.

4. mogućnost („Uvođenje zabrane upotrebe jednokratnih plastičnih vrećica na razini EU-a”) zabranila bi davanje jednokratnih plastičnih vrećica u maloprodaji, što bi značilo smanjenje potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica za 100 % u EU-u.

5. ANALIZA UTJECAJA

Procjena se usredotočuje na dodatne utjecaje koje bi mogućnosti 2. – 4. imale u odnosu na osnovni scenarij.

Sve mogućnosti koje smanjuju uporabu jednokratnih plastičnih vrećica imaju istu vrstu utjecaja, samo je red veličine tih utjecaja različit kod različitih mogućnosti.

- *Utjecaji na okoliš*

Glavni utjecaji na okoliš povezani su sa **smanjenjem količine otpada** i brojem odbačenih vrećica, što znači **manje troškove čišćenja odbačenog otpada** i troškove koji su nastali pri formalnom gospodarenju otpadom (prikupljanje, recikliranje i odlaganje). Očekuje se da će se ti troškovi znatno smanjiti kada se smanji potrošnja jednokratnih plastičnih vrećica. Manja potrošnja jednokratnih plastičnih vrećica ujedno bi za rezultat imala i **učinkovitije korištenje resursa** i manje emisije stakleničkih plinova.

- *Gospodarski i socijalni utjecaji*

Mjere za smanjenje potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica, a pogotovo regulatorne mjere, vjerojatno će predstavljati izvjesno **administrativno opterećenje** kako bi se osiguralo provedbu i u javnom i u privatnom sektoru. Administrativno opterećenje ovisi o konačnom obliku provedbenih mjera koji odaberu države članice.

Očekuje se da će neto **učinci na proizvođače** biti pozitivni. Iako predložene mjere znače smanjenje aktivnosti proizvođača jednokratnih plastičnih vrećica, proizvođači plastičnih vrećica za višekratnu upotrebu imat će koristi od tih promjena. U EU-u se 70 % jednokratnih plastičnih vrećica uvozi, što ograničava negativan učinak na europske proizvođače. Smanjenu dostupnost jednokratnih plastičnih vrećica djelomično će nadoknaditi prebacivanje na uporabu plastičnih vrećica koje se mogu upotrebljavati više puta, koje se uglavnom proizvode u EU-u.

Očekuje se da će neto učinak na trgovce na malo isto biti pozitivan, iako će u početku možda imati dodatne troškove radi primjene predloženih mjera (npr. podizanje svijesti, administrativni troškovi, povećanje troškova davanja drugih besplatnih rješenja). Ti bi troškovi mogli biti kompenzirani povećanjem prodaje drugih rješenja koja se mogu ponovno upotrijebiti i ukupnim smanjenjem potrošnje jednokratnih vrećica koje se često daju besplatno. Neki bi trgovci na malo mogli čak imati i gospodarsku korist od mjera za smanjenje potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica.

Utjecaji na razine zaposlenosti vjerojatno će biti donekle negativni u svim predloženim mogućnostima politike.

Potrošači će se u početku morati suočiti s povećanjem troškova u svim mogućnostima, s obzirom na to da preporučeni gospodarski instrumenti znače da će trebati plaćati plastične vrećice. No, ti će se troškovi smanjiti kada potrošači prijeđu na rješenja koja se mogu upotrebljavati više puta, a koja dugoročno smanjuju troškove.

Sve će mogućnosti **podignuti razinu svijesti** o utjecajima na okoliš jednokratnih plastičnih vrećica i o učinkovitom korištenju resursa te pomoći poticati održivije obrasce potrošnje. Sve mjere potencijalno mogu imati veći utjecaj na ponašanje potrošača i usmjeriti modele poslovanja proizvođača i trgovaca na malo.

6. USPOREĐIVANJE MOGUĆNOSTI POLITIKE

Te četiri mogućnosti politike procijenjene su i kvantitativno i kvalitativno. Kvantitativna analiza usredotočuje se na tri utjecaja na okoliš (korištenje resursa, stope odbacivanja u okoliš i utjecaj javnih troškova na gospodarenje otpadom i prikupljanje odbačenog otpada) te na šest gospodarskih i socijalnih utjecaja (administrativno opterećenje, utjecaj na proizvođače u EU-

u, utjecaj na trgovce na malo u EU-u, utjecaj na potrošače, utjecaj na razine zaposlenosti i na javnu svijest).

Tablica 1.: Kvantitativna usporedba glavnih utjecaja na okoliš za predložene mogućnosti za 2020.

Pokazatelji utjecaja na okoliš	Osnova (uobičajena praksa)	Dobrovoljni dogovor trgovaca na malo	Cilj sprječavanja + gospodarski instrument	Zabrana
Ukupne tone plastičnih vrećica (% smanjenja)	0	13	20	24
<i>Tone jednokratnih plastičnih vrećica (% smanjenja)</i>	0	55	82	100
Ukupni broj plastičnih vrećica (% smanjenja)	0	47	70	85
<i>Broj jednokratnih plastičnih vrećica (% smanjenja)</i>	0	55	80	100
Nafta (uštedene kt)	0	463	693	842
Emisije (izbjegnute ekv. MtCO ₂)	0	81,2	121,4	147,6
Smanjenje odbačenih vrećica (milijarde/2015.)	0	4,1	5,3	6,4

Tablica 2.: Kvantitativna usporedba glavnih gospodarskih učinaka predloženih mogućnosti, prosjek za razdoblje od 2015. do 2020. u odnosu na osnovu (uobičajenu praksu)

Pokazatelji utjecaja na gospodarstvo (€m/godišnje)	Osnova (uobičajena praksa)	Dobrovoljni dogovor trgovaca na malo	Cilj sprječavanja + gospodarski instrument	Zabrana
Smanjenje troškova za trgovce na malo	0	412,5	649,8	791,7
Profit za proizvođače vrećica u EU-u	0	5,7	3,8	4,2
Smanjenje troškova za prikupljanje otpada	0	34,0	46,3	54,2
Smanjenje troškova za gospodarenje otpadom	0	25,8	39,8	49,5
Ukupne uštede i koristi	0	478,0	739,8	899,5

Tablica 3.: Kvantitativna usporedba glavnih socijalnih učinaka predloženih mogućnosti, u odnosu na osnovu (uobičajenu praksu).

Pokazatelji utjecaja na gospodarstvo	Osnova (uobičajena praksa)	Dobrovoljni dogovor trgovaca na malo	Cilj sprječavanja + gospodarski instrument	Zabrana
Neto promjena u zaposlenosti u proizvodnji vrećica u EU-u 2015. (ekvivalent punog radnog vremena)	0	-860	-1340	-1641

Zabrana uporabe jednokratnih plastičnih vrećica dala bi najbolje rezultate za pokazatelje za okoliš i gospodarstvo, a nakon toga slijede cilj sprječavanja (smanjenje od 80 %) i dobrovoljni dogovor sa sektorom maloprodaje (smanjenje od 55 %), dok scenarij uobičajene prakse daje najslabije rezultate. Zabrana bi imala najveći negativni učinak na zaposlenost, a zatim cilj sprječavanja i dobrovoljni dogovor, dok scenarij uobičajene prakse ne bi izazvao nikakve neto promjene u razinama zaposlenosti.

Šest drugih kriterija (koje je teže kvantificirati) dopunjavaju tu analizu u kvalitativnom smislu:

Fleksibilnost država članica u odlučivanju o specifičnim mjerama politike. Ciljem sprječavanja odredio bi se cilj istovremeno dajući svim državama članicama mogućnost odlučivanja koje bi mjere dale najbolje učinke u njihovim nacionalnim kontekstima, što ne bi bio slučaj u slučaju dobrovoljnog dogovora sa sektorom maloprodaje na razini EU-a ni u slučaju zabrane.

Troškovi provedbe. Promjene u institucionalnom ustroju koje su potrebne za primjenu svake nove mjere mogu prouzročiti administrativne troškove i troškove ljudskih resursa.

Dobrovoljan dogovor s dijelom sektora maloprodaje u EU-u značio bi manje troškove primjene za javna tijela nego cilj sprječavanja ili zabrana. S druge strane, dobrovoljan dogovor ujedno donosi rizike u vezi s mogućim oportunitizmom i poteškoće pri kažnjavanju u slučaju neispunjavanja obveza.

Administrativni troškovi u vezi s ciljem sprječavanja i uz instrument određivanja cijena ovise o točnim mjerama koje bi primijenile pojedine države članice. Javna tijela vjerojatno će biti suočena s dodatnim troškovima u vezi s praćenjem (posebno kako bi se osiguralo da trgovci na malo poštuju obveze izvješćivanja), ali to bi bio samo mali dio troškova koje države članice već imaju u kontekstu izvješćivanja o postojećim ciljevima za ambalažu i ambalažni otpad. U slučaju cilja sprječavanja, vjerojatno je da bi troškovi praćenja i prisilne provedbe bili manji nego u slučaju zabrane.

Države članice koje su već primijenile mjere za smanjenje uporabe plastičnih vrećica i koje su već postigle prosječni cilj *po glavi stanovnika* ne trebaju biti izložene daljim učincima.

- **Mogućnost stvaranja prihoda.** Primjenom gospodarskih instrumenata za koje se preporučuje da bi trebali pratiti cilj sprječavanja za jednokratne plastične vrećice stvorili bi se prihodi koje se može usmjeriti prema tijelima javne uprave ili trgovcima na malo. Ako se prihodi usmjeri tijelima javne uprave, može ih se upotrijebiti za naknadu (dijela) administrativnih troškova u vezi s provedbom i prisilnom provedbom.
- **Prihvatanje mjere.** S obzirom da trgovci na malo u Forumu EU-a za maloprodaju čine samo 55 % ukupne potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica u EU-u, ako bi se

ostvario takav dobrovoljni dogovor, mnoge manje maloprodajne trgovine ne bi sudjelovale u njemu. U tom slučaju postoji opasnost da bi potrošači bili zbunjeni s obzirom na razlike u dostupnosti jednokratnih plastičnih vrećica u trgovinama i postavlja se pitanje jednakosti uvjeta za sve trgovce na malo u EU-u. Nadalje, postoji opasnost da pojedini trgovci na malo u Forumu za maloprodaju ne prihvate dogovor.

- **Podizanje svijesti o održivoj potrošnji.** Manja dostupnost jednokratnih plastičnih vrećica i uvođenje gospodarskih instrumenata mogu pomoći pri podizanju svijesti potrošača u pogledu (ne)održivih obrazaca potrošnje i izvan okvira pitanja plastičnih vrećica. Taj je učinak manje vjerojatan u slučaju dobrovoljnog dogovora sa samo jednim dijelom sektora maloprodaje u EU-u.
- **Druga pitanja.** Zabrana i cilj sprječavanja mogu na male trgovine utjecati više nego na veće, jer će možda smanjiti broj neplaniranih kupovina potrošača koji su samo prolazili pored trgovina. Neplanirane kupovine vjerojatno čine manji udio prodaje kod većih trgovaca na malo koji predstavljaju glavni kanal distribucije plastičnih vrećica potrošačima.

7. NAJPOŽELJNIJA MOGUĆNOST

Cilj sprječavanja u čitavom EU-u s izričitom preporukom da se upotrebljava gospodarske instrumente i mogućnošću da države članice primjenjuju ograničenja stavljanja na tržište kao odstupanje od članka 18. (3. mogućnost kako je ona opisana u Odjeljku 3.2.3. punog izvješća Procjene utjecaja) ima najveći potencijal za ostvarivanje ambicioznih rezultata za okoliš uz postizanje pozitivnih gospodarskih učinaka, ograničavanje negativnih učinaka na zaposlenost, osiguravanje prihvaćanja od strane javnosti i pridonosenja širenju svijesti o održivoj potrošnji.

Međutim, daljnje razmatranje mogućnosti politike analizirano u ovoj procjeni utjecaja tijekom savjetovanja između službi Komisije rezultiralo je zaključkom da bi trenutno bilo teško izraditi i provesti cilj smanjenja za cijeli EU, s obzirom na trenutačno vrlo velike razlike u razinama potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica među državama članicama. Umjesto određivanja zajedničkog cilja na razini EU-a stoga je kao bolje rješenje predloženo da se u članak 4. Direktive 94/62/EZ uvede obveza za sve države članice da smanje potrošnju jednokratnih plastičnih vrećica te im se istovremeno omogući određivanje vlastitih nacionalnih ciljeva smanjenja i izbor mjera kojima će postići te ciljeve. U kasnijoj se etapi može razmatrati određivanje zajedničkog cilja smanjenja na razini cijelog EU-a.

8. PRAĆENJE I EVALUACIJA

Od država članica očekivat će se da u roku od 12 mjeseci od stupanja Direktive na snagu njezine odredbe prenesu u nacionalno zakonodavstvo i da u roku od 2 godine od njezinog stupanja na snagu provedu mjere kojima će smanjiti potrošnju jednokratnih plastičnih vrećica. Potrebno je da Komisiju obavijeste o svojem nacionalnom zakonodavstvu za postizanje cilja, čiju bi usklađenost onda Komisija provjerila.

Osnovni pokazatelj napretka prema ostvarivanju ciljeva postavljenih za ovu inicijativu politike bio bi „Jednokratne plastične vrećice koje se nalaze na tržištu”.

Praćenje smanjenja potrošnje jednokratnih plastičnih vrećica u kombinaciji s gospodarskim instrumentima i uz mogućnost da države članice odstupanjem od članka 18. Direktive o ambalaži uvedu ograničenja stavljanja na tržište trebali bi biti relativno jednostavni, s obzirom na to da već postoje instrumenti za praćenje provedbe Direktive o ambalaži i Okvirne direktive o otpadu.

Države članice odgovorne su za provedbu, praćenje i prisilnu provedbu svojih nacionalnih mjera za postizanje uvjeta inicijative politike koju predlaže ovo izvješće. Stoga će točni načini prikupljanja podataka ovisiti o unutarnjoj organizaciji svake države članice i o prirodi odabranih instrumenata provedbe. Nove mjere čiji je cilj smanjenje uporabe jednokratnih plastičnih vrećica neće uzrokovati veće promjene u postojećim obvezama praćenja, s obzirom na to da su one već obuhvaćene obvezama propisanim u Okvirnoj direktivi o otpadu i u Direktivi o ambalaži.

Komisija potiče države koje su već uspješno primijenile takve inicijative da podijele najbolju praksu u prikupljanju podataka s drugim državama, kao što je već učinjeno u kontekstu Direktiva o drugim vrstama otpada.