



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži za zmanjšanje
potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk**

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2013) 443 final}
{SWD(2013) 444 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

1.1. Splošno ozadje

Prav lastnosti, zaradi katerih so plastične nosilne vrečke postale komercialno uspešne (lahkost in odpornost na razgradnjo), so prispevale k njihovi razširjeni uporabi. Ocenjuje se, da je leta 2010 vsak državljan EU potrošil 198 plastičnih nosilnih vrečk, od tega naj bi bilo približno 90 % lahkih vrečk. Te se manj pogosto ponovno uporabijo kot debelejšše vrečke in zato bolj smetijo okolje. Po scenariju brez ukrepanja naj bi se potrošnja plastičnih vrečk še povečala.

Ocenjuje se, da je bilo v EU leta 2010 odvrženih več kot 8 milijard plastičnih nosilnih vrečk. Ker jih veliko uide procesu ravnanja z odpadki, se odlagajo v okolju, zlasti v obliki odpadkov v morju, ki so velik globalni izziv. Obstajajo tudi dokumentirani dokazi o velikih količinah odpadkov v evropskih morjih. Težava zaradi odvrženih plastičnih vrečk v vodnih ekosistemih ne zadeva le držav z morsko obalo, kajti veliko količino odpadkov s kopnega v morje prinesejo reke. Življenjska doba odvrženih plastičnih nosilnih vrečk (večinoma v razdrobljeni obliki) je več sto let. Poleg tega velika in še vedno naraščajoča potrošnja takšnih vrečk ni optimalna z vidika učinkovitosti rabe virov.

V EU se plastične nosilne vrečke štejejo za embalažo v skladu z direktivo o embalaži in odpadni embalaži (Direktiva 94/62/ES). Vendar na ravni EU ni zakonodaje ali politike, ki bi posebej obravnavala plastične nosilne vrečke. Nekatere države članice so, s različnimi rezultati, že razvile politike za zmanjšanje njihove potrošnje, na primer s cenovnimi ukrepi, sporazumi z maloprodajnim sektorjem ali kampanjami za ozaveščanje. Po poskusih nekaterih držav članic, da bi prepovedale plastične nosilne vrečke, je Svet za okolje 14. marca 2011 razpravljal o tem vprašanju in pozval Komisijo k analizi morebitnega ukrepanja EU proti potrošnji plastičnih vrečk.

1.2. Razlogi za predlog in njegovi cilji

Splošni cilj tega predloga v zvezi s plastičnimi nosilnimi vrečkami je omejitev negativnega vpliva na okolje, zlasti v smislu odpadkov, spodbujanje preprečevanja odpadkov in učinkovitejše rabe virov ter hkrati omejitev negativnih socialno-ekonomskih učinkov. Natančneje, cilj predloga je zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk, ki so tanjše od 50 mikronov (0,05 milimetra), v Evropski uniji.

2. REZULTATI POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

2.1. Posvetovanja in izvedenska mnenja

2.1.1. Študije

Leta 2011 je bila izvedena študija¹ o vzorcih proizvodnje in potrošnje plastičnih nosilnih vrečk, njihovih vplivov in učinkih različnih možnosti politike na zmanjšanje

¹ BioIntelligence Service, 2011. Ocena učinkov možnosti za zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo, končno poročilo.

njihove potrošnje. Leta 2012 je bila izvedena dodatna študija, ki je podrobneje ocenila socialno-ekonomske učinke različnih možnosti politike.²

2.1.2. Notranje posvetovanje

Junija 2011 je bila ustanovljena medsektorska pripravljalna skupina s predstavniki iz generalnih direktorats ENV, ENTR, SG, SJ in SANCO. Ta skupina je spremljala pripravo ocene učinka.

2.1.3. Zunanje posvetovanje

Javno posvetovanje je potekalo od 17. maja do 9. avgusta 2011 v skladu z obstoječimi minimalnimi standardi za posvetovanje.

Predloženih je bilo 15 538 odgovorov, ki so odražali veliko zaskrbljenost javnosti glede netrajnostne potrošnje plastičnih nosilnih vrečk in visoka pričakovanja glede ukrepanja EU na tem področju.

2.2. Ocena učinka

Poročilo o oceni učinka in njen povzetek sta objavljena skupaj s tem predlogom. Ocena učinka presoja glavne okoljske, socialne in ekonomske učinke različnih možnosti politike za zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk. Presoja tudi različne ravni zastavljenih ciljev in jih primerja s „scenarijem brez ukrepanja“, da bi se določili najprimernejši instrumenti za doseg čim večjih koristi s čim manjšimi stroški.

Odbor Komisije za oceno učinka je 15. marca 2013 podal pozitivno mnenje o oceni učinka in predložil številna priporočila za dopolnitev poročila. Glede možnosti vzpostavitve skupnega cilja na ravni EU za zmanjšanje potrošnje plastičnih vrečk je odbor zahteval izvedbo ocene, do katere mere bi se lahko težava glede smetenja s plastičnimi nosilnimi vrečkami lahko obravnavala na ravni držav članic.

Z nadaljnjo preučitvijo razpoložljivih možnosti politik je bilo ugotovljeno, da bi bilo na ravni EU težko določiti in izvajati cilj zmanjšanja potrošnje, ki bi veljal za vse države članice. Namesto določitve skupnega cilja EU je torej primernejše v Direktivo 94/62/ES vključiti obveznost, v skladu s katero morajo vse države članice zmanjšati potrošnjo lahkih plastičnih nosilnih vrečk, pri čemer pa morajo imeti možnost, da določijo svoje nacionalne cilje za zmanjšanje potrošnje in izberejo ukrepe za doseg navedenih ciljev. Pozneje pa bi se morda pretehtala tudi možnost določitve cilja zmanjšanja potrošnje po vsej EU.

3. PRAVNI ELEMENTI PREDLOGA

3.1. Povzetek predlaganih ukrepov

Predlog spreminja člen 4 (preprečevanje) Direktive 94/62/ES z vključitvijo zahteve, da morajo države članice sprejeti ukrepe za zmanjšanje potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk. Predlog določa, da lahko ti ukrepi vključujejo uporabo ekonomskih instrumentov in tržnih omejitev z odstopanjem od člena 18 Direktive. Ta določba tako povečuje izbor instrumentov, ki jih države članice lahko uporabijo pri obravnavi netrajnostne potrošnje plastičnih vrečk.

²

Eunomia 2012. Pomoč Komisiji, da bi dopolnila oceno socialno-ekonomskih stroškov in koristi možnosti za zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk za enkratno uporabo v EU, končno poročilo.

Za namene te direktive se v členu 3 (opredelitev pojmov) doda opredelitev pojma „lahke plastične nosilne vrečke“.

3.2. Pravna podlaga in pravica do ukrepanja

Predlog ima isto pravno podlago kot Direktiva 94/62/ES (člen 100a, zdaj člen 114 PDEU).

Pravica EU do ukrepanja izhaja iz dejstva, da je velika potrošnja plastičnih nosilnih vrečk tako skupni kot tudi čezmejni izziv in da je pobuda na ravni EU nujno potrebna za usklajeno in učinkovito obravnavo problema. Sedanji ukrepi posameznih držav članic za obravnavo problema niso usklajeni glede ciljev, ki naj bi se dosegli, enostranski ukrepi, ki vključujejo tržne omejitve, pa odpirajo vprašanja glede njihove združljivosti z Direktivo 94/62/ES v sedanji obliki. Poleg tega pozitivne izkušnje v več državah članicah kažejo, da je dejansko mogoče občutno zmanjšati potrošnjo plastičnih vrečk.

Ukrepanje EU za zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk je povsem skladno s cilji Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži, zlasti s cilji glede preprečevanja in zmanjševanja vplivov embalaže in odpadne embalaže na okolje.

Zaradi svoje posebne narave in ozadja je ta predlog predložen kot samostojna pobuda, in sicer pred splošnim pregledom politike EU glede ravnanja z odpadki, ki ga bo Komisija predstavila spomladi 2014.

3.3. Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti

Predlog je v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski unij. Omejen je na spremembo Direktive 94/62/ES z zagotovitvijo okvira, ki določa skupne cilje, hkrati pa državam članicam omogoča, da same odločajo o konkretnih izvedbenih metodah.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog ne bo vplival na proračun Evropske unije, zato mu ni priložen finančni izkaz, predviden v členu 31 finančne uredbe (Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002).

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži za zmanjšanje
potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk**

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 114 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije³,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora⁴,

po posvetovanju z Odborom regij⁵,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Direktiva 94/62/ES Evropskega parlamenta in Sveta⁶ je bila sprejeta za preprečevanje ali zmanjšanje vpliva embalaže in odpadne embalaže na okolje. Čeprav se plastične nosilne vrečke štejejo za embalažo v smislu navedene direktive, njene določbe ne vključujejo posebnih ukrepov v zvezi s potrošnjo takih vrečk.
- (2) Posledica potrošnje plastičnih nosilnih vrečk so visoke ravni smetenja in neučinkovita raba virov, poleg tega pa naj bi se potrošnja še povečala, če ne bodo sprejeti ustrezni ukrepi. Smetenje s plastičnimi nosilnimi vrečkami še povečuje problem smetenja morja, kar ogroža morske ekosisteme po vsem svetu.
- (3) Plastične nosilne vrečke debeline manj kot 50 mikronov, ki predstavljajo večino skupnega števila potrošenih plastičnih nosilnih vrečk v Uniji, se redkeje ponovno uporabijo kot debelejšje plastične nosilne vrečke in zato bolj smetijo okolje.
- (4) Ravni potrošnje plastičnih nosilnih vrečk se po vsej Uniji razlikujejo zaradi razlik v potrošniških navadah, okoljski ozaveščenosti ter učinkovitosti ukrepov politike, ki jih sprejmejo države članice. Nekaterim državam članicam je uspelo občutno zmanjšati potrošnjo plastičnih nosilnih vrečk in v najuspešnejših sedmih državah članicah raven potrošnje takih vrečk znaša le 20 % povprečne potrošnje v EU.
- (5) Za spodbujanje podobnih znižanj povprečnih ravni potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk bi morale države članice sprejeti ukrepe za zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk debeline manj kot 50 mikronov v skladu s splošnimi cilji Unije v okviru

³ UL C, , str. .

⁴ UL C, , str. .

⁵ UL C.

⁶ UL L 365, 31.12.1994, str. 10.

politike ravnanja z odpadki in v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki v Uniji, kot je določena v Direktivi 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv⁷. Takšni ukrepi za zmanjšanje potrošnje bi morali upoštevati sedanje ravni potrošnje plastičnih nosilnih vrečk v posameznih državah članicah, pri čemer bi bila v državah z višjimi ravni potrebna večja prizadevanja. Za spremljanje napredka pri zmanjševanju potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk bodo nacionalni organi zagotovili podatke o njihovi potrošnji v skladu s členom 17 Direktive 94/62/ES.

- (6) Ukrepi, ki jih sprejmejo države članice, lahko vključujejo uporabo ekonomskih instrumentov, kot so davki in dajatve, za katere se je izkazalo, da so zelo učinkoviti pri zmanjševanju uporabe plastičnih nosilnih vrečk, ter tržnih omejitev, npr. prepovedi, in sicer z odstopanjem od člena 18 Direktive 94/62/ES in ob izpolnjevanju zahtev iz členov od 34 do 36 Pogodbe o delovanju Evropske unije.
- (7) Ukrepi za zmanjšanje potrošnje plastičnih nosilnih vrečk ne bi smeli povzročiti splošnega povečanja proizvodnje embalaže.
- (8) Ukrepi, ki jih zagotavlja ta direktiva, so skladni s Sporočilom Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o časovnem okviru za Evropo, gospodarno z viri⁸, in bi morali prispevati k ukrepom proti smetenju, sprejetim v skladu z Direktivo 2008/56/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja (Okvirna direktiva o morski strategiji⁹).
- (9) Direktivo 94/62/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJELA NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Direktiva 94/62/ES se spremeni:

- (1) V členu 3 se vstavi nova točka 2a:

„2a. „lahke plastične nosilne vrečke“ pomenijo vrečke iz polimernih materialov, kot so opredeljeni v členu 3(1) Uredbe Komisije (EU) št. 10/2011*, z debelino sten pod 50 mikronov in ki se dobavljajo potrošnikom na kraju prodaje blaga ali izdelkov.

* UL L 12, 15.1.2011, str. 1.“

- (2) V členu 4 se vstavi odstavek 1a:

„1a Države članice sprejmejo ukrepe za zmanjšanje potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk na njihovem ozemlju v dveh letih od začetka veljavnosti te direktive.

Ti ukrepi lahko vključujejo uporabo nacionalnih ciljev za zmanjšanje potrošnje, ekonomske instrumente in tržne omejitve z odstopanjem od člena 18 te direktive.

Države članice pri poročanju Komisiji v skladu s členom 17 te direktive poročajo o učinkih teh ukrepov na splošno nastajanje odpadne embalaže.“

⁷ UL L 312, 22.11.2008, str. 3.

⁸ COM(2011) 571 final.

⁹ UL L 164, 25.6.2008, str. 19–40.

Člen 2

1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje dvanajst mesecev po datumu začetka veljavnosti te direktive. Besedila navedenih predpisov takoj sporočijo Komisiji.
Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Države članice določijo način sklicevanja.
2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih predpisov nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik