



**RADA
EURÓPSKEJ ÚNIE**

**V Bruseli 7. novembra 2013
(OR. en)**

**Medziinštitucionálny spis:
2013/0371 (COD)**

**15845/13
ADD 2**

**ENV 1028
MI 974
IND 305
CONSOM 186
CODEC 2473**

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od: Jordi AYET PUIGARNAU, riaditeľ,
v zastúpení generálneho tajomníka Európskej komisie

Dátum doručenia: 5. novembra 2013

Komu: Uwe CORSEPIUS, generálny tajomník Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.: SWD(2013) 443 final

Predmet: PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE, ktorý je sprievodným
dokumentom k návrhu SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A
RADY, ktorou sa mení smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov s
cieľom znížiť spotrebu ľahkých plastových tašiek
ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2013) 443 final.

Príloha: SWD(2013) 443 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 4. 11. 2013
SWD(2013) 443 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

**SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica
94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov s cieľom znížiť spotrebu ľahkých plastových
tašiek**

{COM(2013) 761 final}

{SWD(2013) 444 final}

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa mení smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov s cieľom znížiť spotrebu ľahkých plastových tašiek

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

Plastové tašky¹ sú obľúbeným a praktickým produktom, ktorý sa vo veľkej miere používa na prenos nákupu z obchodu domov. Odhadovalo sa, že v roku 2010 použil každý občan EÚ 198 týchto tašiek, z ktorých 89 % je na jedno použitie. Očakáva sa, že v prípade vývoja za nezmenených okolností sa ich spotreba ďalej zvýši. Vlastnosti, ktoré zabezpečili komerčný úspech plastových tašiek – nízka hmotnosť a odolnosť voči znehodnoteniu, prispievajú aj k ich vplyvom na životné prostredie. V roku 2010 bolo v EÚ zahodených viac ako 8 miliárd plastových tašiek. Okrem toho komunálne alebo súkromné systémy zberu odpadu v EÚ vyvážajú veľmi významnú časť zozbieraných (49,7 % alebo 710 000 ton ročne) plastových tašiek na skládky, čo je z hľadiska efektívnosti využívania zdrojov jednoznačne neoptimálne. Vysoká spotreba plastových tašiek na jedno použitie, nevhodné zaobchádzanie s nimi po skončení životnosti a ich odolnosť voči znehodnoteniu poškodzujú naše životné prostredie vrátane morských ekosystémov.

V EÚ sa na základe smernice o obaloch a odpadoch z obalov (smernice 94/62/ES)² plastové tašky považujú za obaly. Neexistujú však žiadne právne predpisy ani politika EÚ *špecificky* zamerané na plastové tašky. V niektorých členských štátoch už boli vypracované politiky na obmedzenie používania plastových tašiek prostredníctvom opatrení v oblasti tvorby cien, dohôd s maloobchodným sektorom alebo osvetových kampaní, a to s kolísavými výsledkami. Po pokusoch niektorých členských štátov zakázať plastové tašky sa o tejto otázke rokovalo na zasadnutí Rady pre životné prostredie 14. marca 2011 a Komisia bola vyzvaná, aby vykonala analýzu prípadného prijatia opatrenia EÚ na zníženie spotreby plastových tašiek.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY A PRIDANEJ HODNOTY EÚ

Vysoké miery spotreby plastových tašiek predstavujú tak spoločnú, ako aj cezhraničnú výzvu pre EÚ. Je nepravdepodobné, že všetky členské štáty vyriešia tento problém efektívne bez intervencie EÚ. Pridanú hodnotu opatrení EÚ by predstavovalo poskytnutie rámca, ktorým sa stanoví spoločný cieľ, koncepcie a vymedzenia pojmov, a časový rámec, pričom by členské

¹ Vymedzenie pojmu „plastové tašky“ je uvedené v prílohe II úplného posúdenia vplyvu (pracovný dokument útvarov Komisie COM(2013) XXX final).

² Úradný vestník ES L 365, 31.12.1994, s. 10 – 23.

štáty v súlade so zásadou subsidiarity rozhodovali samostatne o konkrétnych metódach vykonávania.

Opatrenia EÚ sú v súlade s dvoma cieľmi smernice o obaloch: zabrániť a znížiť vplyvy obalov a odpadov z obalov na životné prostredie a zabezpečiť koherentnosť riešení spoločných a cezhraničných problémov.

3. CIELE

Všeobecným cieľom politickej iniciatívy EÚ týkajúcej sa plastových tašiek je obmedziť negatívne vplyvy na životné prostredie, podporiť predchádzanie vzniku odpadu a efektívnejšie využívanie zdrojov a zároveň pritom obmedziť negatívne sociálno-ekonomické vplyvy.

Cieľmi iniciatívy sú konkrétne:

- obmedziť poškodzovanie životného prostredia spôsobené rastúcou spotrebou plastových tašiek z hľadiska ich odhadzovania a neudržateľného využívania zdrojov prostredníctvom zníženia množstva spotrebovaných plastových tašiek na jedno použitie na jedného obyvateľa do roku 2015,
- riešiť spoločný a cezhraničný problém koordinovaným a koherentným spôsobom v celej EÚ.

Posúdenie vplyvu obsahuje vyhodnotenie hlavných vplyvov potenciálnych možností politiky zameraných na zníženie používania plastových tašiek na jedno použitie na životné prostredie, spoločnosť a hospodárstvo. Posudzujú sa rozličné úrovne stanovených cieľov a porovnávajú sa so základným scenárom s cieľom určiť nástroje, ktorými sa znížia náklady na minimum a dosiahnu čo najväčšie prínosy.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Možnosti navrhované v analýze sa zameriavajú na preventívne opatrenia a ich cieľom sú plastové tašky na jedno použitie.

Možnosť 1 („základný scenár“) ponúka prístup založený na neprijatí nijakého opatrenia, v rámci ktorého by sa zachoval súčasný stav. Neexistovali by žiadne dodatočné politiky ani opatrenia zamerané na obmedzenie spotreby plastových tašiek na jedno použitie na úrovni EÚ alebo jednotlivých členských štátov.

Možnosť 2 („Dobrovoľný záväzok významného podielu maloobchodného sektora EÚ, že nebude poskytovať plastové tašky na jedno použitie“) znamená dobrovoľnú dohodu významného podielu maloobchodného sektora EÚ o zastavení poskytovania plastových tašiek na jedno použitie. Na účely posúdenia vplyvu by takáto dohoda znamenala 55 % zníženie používania plastových tašiek na jedno použitie.

Možnosť 3 („Stanovenie preventívneho cieľa na úrovni EÚ týkajúceho sa plastových tašiek na jedno použitie v kombinácii s ekonomickými nástrojmi, ako aj možnosťou členských štátov zaviesť trhové obmedzenia odchyľne od článku 18 smernice o obaloch“). Túto možnosť tvoria tri vzájomne sa podporujúce prvky: preventívny cieľ; opatrenie v oblasti tvorby cien a

možnosť členských štátov zaviesť trhové obmedzenia odchylné od článku 18 smernice o obaloch. Preventívny cieľ (cieľ v oblasti zníženia) by sa stanovil pre plastové tašky na jedno použitie na úrovni EÚ a výsledkom by bolo 80 % zníženie ich priemernej spotreby v EÚ.

Možnosť 4 („Zavedenie zákazu plastových tašiek na jedno použitie na úrovni EÚ“) znamená, že by sa zakázalo poskytovanie plastových tašiek na jedno použitie v rámci maloobchodu, čo by predstavovalo 100 % zníženie plastových tašiek na jedno použitie spotrebovaných v EÚ.

5. ANALÝZA VPLYVOV

Posúdenie sa zameriava na dodatočné vplyvy možností 2 – 4 v porovnaní so základným scenárom.

Všetky možnosti zníženia plastových tašiek na jedno použitie majú rovnaké druhy vplyvov. Možnosti sa od seba odlišujú iba závažnosťou týchto vplyvov.

- *Vplyvy na životné prostredie*

Hlavné environmentálne prínosy sú spojené so **znížením množstva odpadu** a počtu odhodených tašiek, ktoré znamená **zníženie výdavkov na odstránenie odpadu** a výdavkov na formálne odpadové hospodárstvo (zber, recyklovanie a zneškodňovanie). Očakáva sa, že tieto náklady sa značne znížia, keď sa zníži spotreba plastových tašiek na jedno použitie. Výsledkom nižšej spotreby plastových tašiek na jedno použitie by bolo aj **efektívnejšie využívanie zdrojov** a nižšie množstvo emisií skleníkových plynov.

- *Vplyv na hospodársku a sociálnu oblasť*

Opatrenia na zníženie spotreby plastových tašiek na jedno použitie, najmä regulačné opatrenia, so sebou pravdepodobne prinesú určitú **administratívnu záťaž** s cieľom zaistiť vykonávanie a presadzovanie tak vo verejnom, ako aj v súkromnom sektore. Administratívna záťaž bude závisieť od konečnej podoby vykonávacích opatrení, ktoré si zvolia členské štáty.

Očakáva sa, že čisté **vplyvy na výrobcov** budú pozitívne. Hoci navrhované opatrenia znamenajú zníženie činnosti výrobcov plastových tašiek na jedno použitie, výrobcovia plastových tašiek na viac použití budú mať z uvedených zmien prospech. Do EÚ sa dováža 70 % používaných plastových tašiek na jedno použitie, čím sú obmedzené negatívne vplyvy na európskych výrobcov. Obmedzená dostupnosť plastových tašiek na jedno použitie bude sčasti kompenzovaná prechodom na používanie plastových tašiek na opätovné použitie, ktoré sa vyrábajú hlavne v EÚ.

Očakáva sa, že čisté vplyvy na maloobchodníkov budú pozitívne, hoci možno budú čeliť počiatočným nákladom na vykonanie ktoréhokoľvek z navrhovaných opatrení (napr. osvetová činnosť, administratívne náklady, zvýšenie nákladov na poskytovanie iných bezplatných alternatív). Tieto náklady by sa mohli kompenzovať zvýšeným predajom alternatív na opätovné použitie a celkovým znížením spotreby plastových tašiek na jedno použitie, ktoré sa v súčasnosti často poskytujú bezplatne. Niektorí maloobchodníci môžu mať z opatrení na zníženie spotreby plastových tašiek na jedno použitie dokonca ekonomické výhody.

Vplyvy na úrovne zamestnanosti budú v rámci všetkých navrhovaných možností politiky pravdepodobne mierne negatívne.

Spotrebitelia budú možno v rámci všetkých možností čeliť počiatočnému nárastu nákladov, keďže odporúčané používanie ekonomických nástrojov by znamenalo, že sa od nich požaduje, aby za plastové tašky zaplatili. Tieto náklady sa však znížia, keď spotrebitelia prejdú na používanie alternatív na opätovné použitie, ktoré z dlhodobého hľadiska náklady šetria.

Všetkými možnosťami sa **zlepší informovanosť** o vplyvoch plastových tašiek na jedno použitie a aspektoch efektívnosti využívania zdrojov a prispeje sa nimi k podpore udržateľnejších modelov spotreby. Všetky opatrenia majú potenciál na ovplyvnenie správania spotrebiteľa zo širšieho hľadiska a na usmernenie modelov podnikania výrobcov a maloobchodníkov.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ POLITIKY

Štyri možnosti politiky sa posudzovali z kvantitatívneho a kvalitatívneho hľadiska. Kvantitatívna analýza sa zameriava na tri vplyvy na životné prostredie (využívanie zdrojov, miery tvorby odpadu a vplyvy na verejné výdavky na odpadové hospodárstvo a zber odpadu) a na šesť vplyvov na ekonomickú a sociálnu oblasť (administratívna záťaž, vplyvy na výrobcov EÚ, vplyvy na maloobchodníkov EÚ, vplyvy na spotrebiteľov, vplyv na úrovne zamestnanosti a informovanosť verejnosti).

Tabuľka 1: Kvantitatívne porovnanie hlavných vplyvov navrhovaných možností na životné prostredie v roku 2020

Ukazovatele vplyvu na životné prostredie	Základ (nezmenené okolnosti)	Dobrovoľná dohoda maloobchodníkov	Preventívny cieľ + ekonomický nástroj	Zákaz
Tony plastových tašiek spolu (% zníženie)	0	13	20	24
<i>Tony plastových tašiek na jedno použitie (% zníženie)</i>	0	55	82	100
Počet plastových tašiek spolu (% zníženie)	0	47	70	85
<i>Počet plastových tašiek na jedno použitie (% zníženie)</i>	0	55	80	100
Ropa (úspora v kt)	0	463	693	842
Emisie (Mt ekv. CO ₂ , ktorým sa zabránilo)	0	81,2	121,4	147,6
Zníženie množstva odhodených tašiek (v miliardách/2015)	0	4,1	5,3	6,4

Tabuľka 2: Kvantitatívne porovnanie hlavných ekonomických vplyvov navrhovaných možností vyjadrené ako priemer za roky 2015 – 2020 vo vzťahu k základu (nezmenené okolnosti)

Ukazovatele ekonomického vplyvu (mil. EUR/rok)	Základ (nezmenené okolnosti)	Dobrovoľná dohoda maloobchodníkov	Preventívny cieľ + ekonomický nástroj	Zákaz
Zníženie nákladov pre maloobchodníkov	0	412,5	649,8	791,7
Prínosy pre výrobcov tašiek EÚ	0	5,7	3,8	4,2
Zníženie nákladov na zber odpadu	0	34,0	46,3	54,2
Zníženie nákladov na odpadové hospodárstvo	0	25,8	39,8	49,5
Úspory a prínosy spolu	0	478,0	739,8	899,5

Tabuľka 3: Kvantitatívne porovnanie hlavných vplyvov navrhovaných možností na sociálnu oblasť vo vzťahu k základu (nezmenené okolnosti)

Ukazovatele vplyvu na sociálnu oblasť	Základ (nezmenené okolnosti)	Dobrovoľná dohoda maloobchodníkov	Preventívny cieľ + ekonomický nástroj	Zákaz
Čistá zmena v zamestnanosti vo výrobe tašiek v EÚ v roku 2015 (ekvivalent plného pracovného času)	0	-860	-1 340	-1 641

Zákaz plastových tašiek na jedno použitie by mal na základe environmentálnych a ekonomických ukazovateľov najlepšie výsledky. Po ňom by nasledovali preventívny cieľ (80 % zníženie) a dobrovoľná dohoda s maloobchodným sektorom (55 % zníženie), pričom vývoj za nezmenených okolností by sa umiestnil na poslednom mieste. Zákaz by viedol k najväčším negatívnym vplyvom na zamestnanosť, na druhom mieste by boli preventívny cieľ a dobrovoľná dohoda, pričom vývoj za nezmenených okolností by nespôsobil čisté zmeny v úrovniach zamestnanosti.

Ďalších šesť okruhov otázok (oveľa ťažšie kvantifikovateľných) dopĺňa analýzu z kvalitatívneho hľadiska:

Flexibilita členských štátov v rámci rozhodovania o konkrétnych politických opatreniach. Preventívnym cieľom by sa stanovil cieľ, no všetky členské štáty by mali flexibilitu v rámci rozhodovania o najúčinnnejšom opatrení v príslušnom vnútroštátnom kontexte. Táto podmienka by nebola splnená v prípade dobrovoľnej dohody v rámci EÚ s maloobchodným sektorom, ani v prípade zákazu.

Náklady na vykonávanie. Zmeny v inštitucionálnych postupoch potrebné na vykonanie každého nového opatrenia môžu priniesť administratívne náklady a náklady na ľudské zdroje.

Dobrovoľná dohoda s časťou maloobchodného sektora EÚ by znamenala nižšie náklady na vykonávanie pre verejné orgány ako v prípade preventívneho cieľa alebo zákazu. Na druhej

strane dobrovoľná dohoda v sebe nesie riziká súvisiace s možným parazitovaním a zložitou uvalením sankcií v prípade jej nedodržania.

Administratívne náklady súvisiace s preventívnym cieľom sprevádzaným nástrojom tvorby cien budú závisieť od konkrétnych opatrení prijatých členskými štátmi. Verejné orgány budú pravdepodobne čeliť dodatočným nákladom súvisiacim s monitorovaním (najmä s cieľom zaistiť, aby si maloobchodníci plnili povinnosti podávania správ). Predstavovali by však malú časť nákladov, ktoré už znášajú členské štáty v súvislosti s podávaním správ týkajúcich sa existujúcich cieľov v oblasti obalov a odpadu z obalov. V prípade preventívneho cieľa budú náklady na monitorovanie a presadzovanie pravdepodobne nižšie ako v prípade zákazu.

Členské štáty, ktoré už vykonali opatrenia na zníženie používania plastových tašiek a už dosiahli priemerný cieľ na jedného obyvateľa, nebudú musieť čeliť ďalším vplyvom.

- **Možnosť dosahovať príjmy.** Prostredníctvom odporúčaných ekonomických nástrojov, ktoré by mali sprevádzať preventívny cieľ stanovený pre plastové tašky na jedno použitie, by sa dosiahli príjmy, ktoré by sa mohli nasmerovať na verejné orgány a maloobchodníkov. Ak príjmy potečú verejným orgánom, mohli by sa použiť na kompenzáciu (časti) administratívnych nákladov súvisiacich s vykonávaním a presadzovaním.
- **Akceptácia opatrenia.** Keďže maloobchodníci v maloobchodnom fóre EÚ predstavujú iba 55 % celkovej spotreby plastových tašiek v EÚ, v prípade, že by došlo k takejto dobrovoľnej dohode, nezúčastnili by sa jej mnohé menšie maloobchodné predajne. Nielenže by sa tým zmiatli spotrebitelia, keďže dostupnosť plastových tašiek na jedno použitie by nebola vo všetkých obchodoch rovnaká, ale spochybnili by sa tak aj rovnaké podmienky pre všetkých maloobchodníkov celej EÚ. Okrem toho existuje riziko, že jednotliví maloobchodníci v maloobchodnom fóre nebudú takúto dohodu akceptovať.
- **Zlepšovanie informovanosti o udržateľnej spotrebe.** Tak, že sa plastové tašky na jedno použitie stanú nedostatkovým tovarom, a zavedením ekonomických nástrojov sa môže prispieť k zlepšeniu informovanosti spotrebiteľov o (ne)udržateľných modeloch spotreby, čo presahuje oblasť spotreby plastových tašiek. Tento účinok je menej pravdepodobný v prípade dobrovoľnej dohody iba s časťou maloobchodného sektora EÚ.
- **Ostatné okruhy otázok.** Zákaz a preventívny cieľ môžu mať väčší vplyv na malé predajne, než na väčšie, pretože môžu odradiť nestálych zákazníkov od spontánnych nákupov. V prípade väčších maloobchodníkov, ktorí predstavujú hlavné kanály distribúcie plastových tašiek spotrebiteľom, spontánne nákupy predstavujú menší podiel predaja.

7. UPREDNOSTŇOVANÁ MOŽNOSŤ

Preventívny cieľ pre celú EÚ s výslovným odporúčaním použiť ekonomické nástroje a možnosť členských štátov uplatniť trhové obmedzenia odchylné od článku 18 (možnosť 3 opísaná v oddiele 3.2.3 úplného posúdenia vplyvu) majú najvyšší potenciál dosiahnuť vysoké ciele v oblasti životného prostredia a dosiahnuť pritom pozitívne ekonomické vplyvy a obmedziť negatívne vplyvy na zamestnanosť so zaistením akceptovania vo verejnosti a môžu prispieť k väčšej informovanosti o udržateľnej spotrebe.

Ďalšie zvažovanie možností politiky analyzovaných v tomto posúdení vplyvu počas medziútvárových konzultácií Komisie však viedlo k záveru, že v súčasnosti by bolo zložité stanoviť a plniť cieľ zníženia platný v celej EÚ vzhľadom na súčasné veľmi veľké rozdiely medzi úrovňami spotreby plastových tašiek na jedno použitie v jednotlivých členských štátoch. Namiesto stanovenia spoločného cieľa EÚ je preto vhodnejšie zaviesť do článku 4 smernice 94/62/ES povinnosť pre všetky členské štáty znížiť spotrebu plastových tašiek na jedno použitie a umožniť im, aby pritom stanovili vlastné vnútroštátne ciele týkajúce sa znižovania a zvolili opatrenia na ich dosiahnutie. Stanovenie cieľa zníženia platného v celej EÚ je však možné zvážiť v neskoršom štádiu.

8. MONITOROVANIE A VYHODNOTENIE

Od členských štátov sa bude očakávať, že smernicu transponujú do 12 mesiacov po nadobudnutí jej účinnosti a že vykonajú opatrenia, prostredníctvom ktorých sa zníži spotreba plastových tašiek na jedno použitie do 2 rokov od nadobudnutia účinnosti. Komisii oznámia vnútroštátne právne predpisy na dosiahnutie tohto cieľa, ktoré Komisia podrobí kontrole súladu.

Základným ukazovateľom pokroku dosiahnutého pri plnení cieľov stanovených v rámci tejto politickej iniciatívy by boli plastové tašky na jedno použitie uvedené na trh.

Monitorovanie znižovania spotreby plastových tašiek na jedno použitie spojené s ekonomickými nástrojmi a sprevádzané možnosťou členských štátov zaviesť trhové obmedzenia odchylné od článku 18 smernice o obaloch by malo byť relatívne nekomplikované vzhľadom na nástroje monitorovania, ktoré už sú k dispozícii na vykonávanie smernice o obaloch a rámcovej smernice o odpade.

Členské štáty sú zodpovedné za vykonávanie, monitorovanie a presadzovanie vnútroštátnych opatrení na splnenie požiadaviek politickej iniciatívy podporenej v tejto správe. Preto, konkrétne metódy zberu údajov budú závisieť od internej organizácie v jednotlivých členských štátoch a od charakteru vykonávacích nástrojov. Nové opatrenia, ktorých cieľom je znížiť používanie plastových tašiek na jedno použitie, neprinesú podstatné zmeny existujúcich povinností podávania správ, pretože sa na ne vzťahujú už tie, ktoré sú stanovené v rámcovej smernici o odpade a v smernici o obaloch.

Komisia podporí výmenu najlepších postupov zberu údajov s krajinami, v ktorých sa takéto iniciatívy úspešne vykonali, ako ju podporila v súvislosti s inými smernicami o tokoch odpadov.