

Брюксел, 28.5.2018г.
SWD(2018) 257 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обзорен доклад за консултацията със заинтересованите страни

придружаващ

**Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА относно намаляването на въздействието на определени пластмасови
продукти върху околната среда**

{COM(2018) 340 final} - {SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} -
{SWD(2018) 255 final} - {SWD(2018) 256 final}

Обзорен доклад за консултацията по Предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно намаляването на въздействието на определени пластмасови продукти върху околната среда

1. Въведение

Консултативните дейности, описани в настоящия документ, отразяват становищата, опасенията и идеите на различни заинтересовани страни по отношение на най-добрите средства за постигане на намаляване на морските отпадъци, които се образуват по-специално от пластмаси за еднократна употреба и от изоставени, изгубени и изхвърлени по друг начин риболовни съоръжения. Резултатите са използвани при разработването на стратегията за пластмасите¹ на Комисията и оценката на въздействието върху пластмасите за еднократна употреба и риболовните съоръжения.

2. Подход за провеждане на консултацията и включване на други източници на информация

Подходът за провеждане на консултацията включваше:

- два семинара със заинтересованите страни по въпросите на пластмасите за еднократна употреба на 16 юни и 14 септември 2017 г.;
- отворена консултация/коментари по първоначалната оценка на въздействието;
- интервюта/ad hoc консултация със заинтересованите страни;
- Специално проучване на Евробарометър № 468 (ЕК, 2017 г.)² и Експресно проучване на Евробарометър № 388 (ЕК, 2014 г.)³;
- обществената онлайн консултация „Намаляване на морските отпадъци: действие относно пластмасите за еднократна употреба и риболовните съоръжения“ от 15 декември 2017 г. до 12 февруари 2018 г.;
- конференцията на заинтересованите страни на тема „Да преоткрием пластмасите“⁴, проведена на 26 септември 2017 г., със специална сесия относно морските отпадъци и пластмасите за еднократна употреба;
- конференцията на Европейската платформа на заинтересованите страни по въпросите на кръговата икономика през 2018 г., проведена на 20 февруари, която включваше сесия относно морските отпадъци.

¹ Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика COM(2018) 28 final, 18.1.2018 г. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>

²

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156>

³ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_388_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/plastics-conference_en

3. Обобщени резултати от консултацията със заинтересованите страни

3.1 Семинари и конференции със заинтересованите страни

Участниците в семинарите със заинтересованите страни по въпросите на пластмасите за еднократна употреба като цяло изразиха съгласие, че изделията, класифицирани като пластмаси за еднократна употреба, трябва да отговарят на следните критерии (с някои изключения): разпространение в морската среда; кратък етап на употреба; потребление предимно извън дома; и наличие на повторно използваеми алтернативи или алтернативи от материали, различни от пластмаси.

Бяха установени основните причини за изпускането на пластмаси за еднократна употреба, в това число ниските равнища на повторна употреба и рециклиране, дизайнът на продуктите, материалите и поведението на потребителите. Липсата на регулаторни мерки може да се разглежда като основна причина.

Бяха обсъдени регулаторни и доброволни мерки, включително: стимули за производителите и потребителите (финансови и поведенчески); подобряване на събирането на пластмаси; въвеждане на стандарти, забрани и задължения при проектирането на продуктите и отчитането на отпадъците. Участниците изразиха подкрепа за определяне на целева стойност за предотвратяване на отпадъците за целия ЕС и сътрудничеството между заинтересованите страни за разработване на цялостен подход към пластмасите за еднократна употреба. Други потенциални мерки включваха изменение на Рамковата директива за отпадъците в допълнение с по-добро спазване на йерархията на отпадъците, екологосъобразните обществени поръчки и доброволните споразумения.

Дискусиите относно мерките за ограничения очертаха следното:

- наличните данни за ефективни кампании за повишаване на осведомеността са ограничени и тези кампании не са достатъчни като самостоятелна мярка;
- забраните могат да бъдат добър способ за налагане на преработването на конкретни изделия с ниска стойност, но ако бъдат определени на национално равнище, те могат да предизвикат смущения в единния пазар;
- времевата рамка за изпълнение трябва да гарантира, че заместващите материали отговарят на стандартите и че потребителите са подготвени;
- таксите са ефективна превантивна мярка за въздействие върху поведението на потребителите, а същевременно генерират приходи. Представителите на отрасъла изтъкнаха, че е необходим законодателен подход, за да се осигурят еднакви условия на конкуренция;
- определянето на цели за намаляване на конкретни изделия като цяло беше оценено като подходяща мярка;
- алтернативен вариант е да се гарантира, че на мястото на продажба не се предоставят безплатно пластмаси за еднократна употреба.

3.2 Коментари по първоначалната оценка на въздействието

В 28-те становища беше изразена силна подкрепа за интервенция на равнището на ЕС, като търговците на дребно и производителите изразяват предпочитание към доброволните подходи за сметка на регулаторните мерки. Частният сектор подчерта значението на икономическата жизнеспособност на рециклирането, лошото прилагане на съществуващите правила и празнотите в регулаторната уредба. Няколко представители изтъкнаха необходимостта от кръгов подход или подход на база жизнения цикъл, който да подкрепя превенцията, и призоваха за стимулиране на иновациите и премахване на националните регулаторни бариери.

Поради разнообразието на **пластмасите за еднократна употреба** са необходими диференцирани подходи в зависимост от това дали пластмасовите морски отпадъци са образувани от изделия, 1) които могат да бъдат рециклирани, или 2) такива, за които съществуват устойчиви алтернативи. По отношение на изделията, които вече се улавят, беше изразен силен интерес към схемите за разширена отговорност на производителя. Няколко участника посочиха успеха на схемата за възстановяване на депозитите (например за бутилки), въпреки че някои предупредиха, че може да възникнат отрицателни и потенциално непропорционални икономически последици за търговците на дребно. Факторите, които са от решаващо значение за успеха на такива схеми, включват ефективността на съществуващите системи за управление на отпадъците, поведението на потребителите, местната инфраструктура, потенциала за повторна употреба на съответното изделие, както и прилагането. За изделия, които биха могли да бъдат заменени от по-устойчиви алтернативи, търговците на дребно посочиха, че такава подмяна би могла да се постигне най-добре на равнище потребители чрез повишаване на осведомеността и положителни стимули. Бяха препоръчани предпазни мерки при употребата на биоразградими пластмаси, като няколко участника призоваха за яснота на информацията и етикетването за потребителите. Представителите на предприятията изтъкнаха, че всички ограничения трябва да бъдат съобразени с изискванията на единния пазар и административната тежест.

Коментарите във връзка с **риболовните съоръжения** бяха съсредоточени около три основни области: 1) базовият вариант и заложените в него допускания; 2) вариантите на политиката и 3) въпросника, използван при интервютата.

В резултат на коментарите и допълнителните източници на информация равнището на изгубените пластмасови риболовни съоръжения и съоръжения за аквакултури за европейските морета в базовия вариант беше намалено от 30 % на 15 %. Процентното разпределение на теглото на пластмасовите отпадъци между съоръженията за аквакултури и риболовните съоръжения също беше преразгледано. Първоначално разпределението (на базата на данни от Норвегия) беше 77 % за съоръженията за аквакултури и 23 % за риболовните съоръжения. За по-точно отразяване на производството в сектора на риболова и аквакултурите в ЕС-28 обаче тегловното съотношение беше коригирано на 60 % за аквакултурите и 40 % за риболова. В следствие на коментарите в базовия вариант беше включено допускането за пълно прилагане на преразгледания текст на Директивата за пристанищните приемни

съоръжения, Регламента за контрол на рибарството и Рамковата директива за отпадъците.

Четирите оценени варианти на политиката бяха следните: 1) схеми за разширена отговорност на производителя без схеми за възстановяване на депозитите; 2) схеми за разширена отговорност на производителя и схеми за възстановяване на депозитите; 3) определяне на цел (цел за рециклиране); и 4) алтернативни материали и дизайн на продуктите. В коментарите беше изтъкнато значението на количественото измерване на въздействието, което беше включено във възможно най-голяма степен.

3.3 Интервюта/ad hoc консултация

В подкрепа на изготвянето на анализа на проблема и анализа на въздействието върху **пластмасите за еднократна употреба** бяха проведени повече от 30 интервюта. Те имаха за цел да се очертаят и подложат на изпитване потенциални мерки за интервенция, да се анализират техническата им осъществимост и вероятните им въздействия. Бяха събрани конкретни данни относно изпълнението и разходите и относно тяхната промяна в резултат на потенциални мерки за интервенция.

Заинтересованите страни от различни групи подчертаха значението на наличието и функцията на изделията за еднократна употреба от материали, различни от пластмаси, или алтернативите за многократна употреба, както и потенциалните разходи на производителите при преминаване към други материали. Консултирането с операторите на схеми за зареждане за многократна употреба и дружествата в областта на водоснабдяването помогна за постигане на по-добро разбиране на операцията и предизвикателствата.

По отношение на **риболовните съоръжения** входящи данни за описанието, количественото измерване и оценката на четирите варианта на политиката бяха събрани чрез 16 директни интервюта и 15 интервюта по електронна поща и по телефона.

Заинтересованите страни изразиха съгласие, че трябва да се намалят пластмасовите морски отпадъци от риболов и аквакултури и че е необходимо да се предприемат политически действия, включително на равнището на ЕС. По-голямата част считат предложените четири варианта на политиката за правилния избор, но същевременно изтъкват предизвикателството политиките и мерките да се прилагат, изпълняват и наблюдават на равнището на целия Съюз.

Схемите за разширена отговорност на производителя, с или без схеми за възстановяване на депозитите, бяха оценени като най-благоприятния вариант на политиката, тъй като в техните рамки могат да се покриват разходите за сортиране, разкомплектоване и транспортиране, както и да се заплащат операции по намиране на изгубени съоръжения. Схемите за възстановяване на депозитите биха създали финансов стимул за връщане на излезли от употреба съоръжения в пристанищата. Бяха изразени опасения, че в рамките на такава схема рибарите биха били санкционирани за невъзстановени изгубени съоръжения и тя би създавала стимул за улавянето на изправни

съоръжения на други рибари. Многократно са цитирани примери на успехи от Исландия, Норвегия и Дания. Целите за рециклиране са оценени като полезни за предотвратяване на изпращането на излезлите от употреба съоръжения в депа за отпадъци или изгарянето им и насочването им вместо това към съоръжения за рециклиране. Навлизането на пазара на рециклирани материали от риболовни съоръжения и съоръжения за аквакултури трябва да се подобри и следва да се използва публично финансиране или финансиране от схеми за разширена отговорност на производителя, за да се създаде конкурентна позиция на рециклираните материали от сектора на опаковането. За биоразградимите пластмаси беше счетено, че са твърде скъпи и не са широко достъпни, особено онези, които се разграждат биологично в солена вода и на големи дълбочини. Освен това някои заинтересовани страни посочиха, че биоразградимият материал може да насърчи обезвреждането на пластмасови риболовни съоръжения в морето, вместо връщането им в пристанищата.

3.4 Консултации чрез Евробарометър

Консултацията чрез Евробарометър през 2014 г. разкри подкрепата на европейските граждани⁵ за цел за намаляване на морските отпадъци на равнището на ЕС. 33 % от участниците в специалното проучване на Евробарометър № 468 (ЕК, 2017 г.)⁶ посочват замърсяването на морската среда като най-важния екологичен проблем. 72% заявяват, че са намалили използването на пластмасови торбички за пазаруване за еднократна употреба, като през последните 12 месеца намалението е 38 %. Между 89 % и 94 % от участниците считат за важни следните мерки:

- проектиране на продуктите с цел улесняване на рециклирането на пластмасите;
- усилия от страна на отрасъла и търговците на дребно за намаляване на пластмасовите опаковки;
- обучение за начините за намаляване на пластмасовите отпадъци; и
- осигуряване от страна на местните органи на повече и по-добри съоръжения за събиране на пластмасови отпадъци.

61 % от участниците оцениха, че е важно потребителите да плащат допълнителна такса за пластмасови стоки за еднократна употреба. В ЕС все по-голям брой лица считат, че решенията в областта на опазването на околната среда трябва да се вземат съвместно в рамките на ЕС.

3.5 Открита обществена консултация

В рамките на обществената онлайн консултация⁷ „Намаляване на морските отпадъци: действие относно пластмасите за еднократна употреба и риболовните съоръжения“ (15 декември 2017 г. — 12 февруари 2018 г.) бяха получени 1 807 отговора.

⁵ През периода 3 — 7 декември 2013 г. са интервюирани 26 595 граждани на ЕС от 28 държави членки.

⁶ През периода 23 септември — 2 октомври 2017 г. са интервюирани 27 881 граждани на ЕС от 28 държави членки.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf

Вредите по отношение на хуманното отношение към животните, рисковете за здравето на човека и въздействието върху екосистемните услуги са посочени като трите най-важни проблема, свързани с морските отпадъци и пластмасите за еднократна употреба. 95 % от участниците са съгласни, че действията по отношение на пластмасите за еднократна употреба са едновременно необходими и неотложни. Повечето считат, че ЕС трябва да подкрепя инструменти със задължителен характер на световно равнище или на равнище ЕС. Публичните органи изразяват различна гледна точка, като отбелязват, че някои мерки следва да се изпълняват на равнище ЕС, а други — на местно или национално равнище.

Сценарият за намаляване на пластмасите за еднократна употреба в околната среда получи силна подкрепа, като списъкът с приоритети беше оглашен от капачките, капачите и бутилките за напитки. Що се отнася до мерките, участниците подкрепиха почистването на плажовете, активния „риболов на отпадъци“ и редовното количествено измерване на морските отпадъци и по плажовете. Единствената категория, която не подкрепи активния „риболов на отпадъци“, бяха промишлените и професионалните асоциации.

Много участници съобщават за намаляване на личната употреба на тънки торбички за пазаруване, бутилки за напитки, капачки и капаци. Потреблението на пакети за чипс и обвивки на сладкарски изделия се е променило най-малко. Преобладаващото мнозинство отдава тези намаления на повишаването на осведомеността за въздействието върху околната среда на пластмасите за еднократна употреба. Участниците изразиха най-голяма готовност да намалят употребата на пластмасови бутилки; повече от половината съобщават, че вече са го направили. 77 % изразяват готовност да плащат малка допълнителна сума като част от схема за възстановяване на депозитите на пластмасови бутилки. Беше установена широка подкрепа (93 %) за политиките за постепенно премахване на пластмасовите съдове и прибори за хранене за еднократна употреба в полза на биоразградими или повторно използвани алтернативи, дори при малко увеличение на цените. При представителите на промишлени и професионални асоциации е налице разделение по отношение на готовността за плащане, макар те все пак да подкрепят постепенното премахване на пластмасите за еднократна употреба.

Беше изразена значителна подкрепа (91 %) за правилата, задължаващи предприятията производители на цигари да допринасят финансово за покриване на разходите за почистване на цигарени угарки. Промишлените и професионалните асоциации изразиха относително по-малка готовност за това. Подобно предложение за производителите на санитарни изделия беше подкрепено от 79 % от участниците.

Схемите за възстановяване на депозитите се считат за най-подходящата ответна мярка (47 %) за бутилките за напитки, следвани от целите за намаляване на употребата (33 %). Участниците отбелязват високите норми на връщане (около 90 %) при схемите за възстановяване на депозитите и високото качество на получените суровини за производство, но търговците на дребно сигнализират за потенциални икономически и

оперативни въздействия, особено за по-малките магазини, и призовават за прилагането на специално разработени схеми на национално равнище.

Минималните изисквания за дизайна на продуктите получиха по-слаба подкрепа (20 %) и не намериха широк прием сред представителите на предприятията. За пластмасите за еднократна употреба, които могат да бъдат заменени от по-устойчиви алтернативи, като например клечки за уши и прибори за хранене, участниците подкрепиха законодателни действия и използване на цели за намаляването им. Счита се, че подобни законодателни мерки са подходящи дори за изделия, за които не съществуват явни алтернативи, като например филтрите за цигари и дамските превръзки. За изделията, попадащи в тази категория пластмаси за еднократна употреба, за еднакво подходящи се считат схемите за разширена отговорност на производителя.

340 души дадоха отговори на специалната част от обществената онлайн консултация, свързана с рибарството. 95 % изразиха съгласие, че действията за справяне с количеството на морските отпадъци са необходими и неотложни. Специално по отношение на риболовните съоръжения 79 % считат, че е необходимо и неотложно да се предприемат действия. Въздействието на морските отпадъци върху рибарството и аквакултурите се счита за доста важно или много важно от 100 % от риболовните организации (и 53 % от всички участници). Разходите за почистване на отпадъци се считат за много важни или важни от 84 % от участниците.

80 % посочват рибарите, в качеството им на директни ползватели на риболовните съоръжения, като много важни фактори за промяна. ЕС, държавите членки, местните и регионалните органи и риболовните организации също се считат за важни. Изненадващо е, че ролята на частния сектор се счита за по-малко важна, въпреки неговата потенциална роля в схемите за разширена отговорност на производителя.

По-голямата част посочват, че „някои“ риболовни съоръжения се губят (от 28 % за грибове до 54 % за хрилни мрежи) или изхвърлят (от 22 % за грибове до 43 % за въдици и корди).

Четирите предпочитани мерки са: 1) стимули за връщане на брега на уловените в открито море отпадъци и излезли от употреба риболовни съоръжения (88 %), 2) подобри съоръжения за събиране и сортиране на борда на плавателните съдове и при пристанищата (70 %), 3) стимули/финансиране за операции по намиране (68 %) и 4) подобряване на прилагането на съществуващите правила (67 %).

В полетата за свободни коментари заинтересованите страни предлагат също така схеми за разширена отговорност на производителя, искат по-високи санкции за замърсяването и обясняват риска и неефективността на операциите по намиране, подчертават важността на обучението на рибарите и призовават за маркировка на риболовните съоръжения, подчертават, че високите пристанищни разходи водят до изхвърлянето на повече съоръжения в морето и призовават за подходящи пристанищни съоръжения.

В отговор на въпроса кои допълнителни целеви мерки ще подпомогнат връщането на съоръженията на брега, участниците изразяват подкрепа (59 %) за налагане на схеми за възстановяване на депозитите на рибарите или (53 %) за схеми за разширена отговорност на производителя, включително такса върху съоръженията. Изразени са опасения, че схемите за възстановяване на депозитите биха могли да доведат до санкции за рибарите, които не са в състояние да върнат депозитите за неумишлено изгубени съоръжения или невъзстановени съоръжения.

3.6 Конференции

На конференцията на тема „Да преоткрием пластмасите“ (Брюксел, 26 септември 2017 г.) заинтересованите страни посочиха, че за да се постигне целта за намаляване на морските отпадъци с 50 %, гласувана от Европейския парламент, е необходима амбициозна стратегия на равнището на целия ЕС, със специални мерки на политиките за различните пластмаси за еднократна употреба.

Бяха предложени обвързващи цели за намаляване на потреблението, свързани с изпълними срокове. Като потенциално подходящи мерки бяха посочени стимули за потребителите, схеми за възстановяване на депозитите и инфраструктура за рециклиране. Освен към изделията, мерките трябва да бъдат насочени и към източниците и пътищата на морските отпадъци. Заинтересованите страни насочиха вниманието към слабите резултати на инициативите за повишаване на обществената осведоменост, свързани с кампании, обезпечени с недостатъчни средства. Екологосъобразните обществени поръчки се считат за добър способ за засилване на търсенето на алтернативи на пластмасите за еднократна употреба.

Конференцията на Европейската платформа на заинтересованите страни по въпросите на кръговата икономика през 2018 г.⁸ (20 — 21 февруари 2018 г.) осигури допълнителна информация за действията по отношение на пластмасовите морски отпадъци.

3.7 Заключение

Различни мерки бяха оценени като подходящи за отделните пластмасови изделия за еднократна употреба. Бяха обсъдени разнообразни мерки в зависимост от съществуващото законодателство и наличието на устойчиви алтернативи. Отношението към мерките за схеми за разширена отговорност на производителя е като цяло положително. Представителите на отрасъла и на предприятията изтъкнаха очакваните разходи, свързани с някои от мерките, както и че е важно те да бъдат разбрани преди предприемането на каквито и да е действия. Положително отношение беше изразено и към законодателни подходи. Целите за намаляване бяха добре приети, с уговорки относно условията за прилагане (например цели, обвързани със срокове).

Беше посочено, че за постигането на всеобхватните цели на ЕС са необходими допълнителни мерки и политики. Заинтересованите страни изразиха готовност да плащат за по-устойчиви алтернативи на пластмасите за еднократна употреба или да

⁸ http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/circular-economy-stakeholder-conferenceprogramme_v20180212-2.pdf

плащат такси като санкция за употребата на пластмаси за еднократна употреба. Кампаниите за повишаване на осведомеността бяха разглеждани по-скоро като допълнителни мерки към другите регулаторни и доброволни мерки.

По отношение на риболовните съоръжения участниците посочиха, че действията са необходими и неотложни. Положително отношение беше изразено към вариантите на политиката, включващи схеми за разширена отговорност на производителя и схеми за възстановяване на депозитите, в допълнение към по-добри пристанищни приемни съоръжения. Счита се, че схемите за разширена отговорност на производителя в съчетание със схеми за възстановяване на депозитите имат положително въздействие от гледна точка на разходите и ползите и допринасят за постигане на целта на стратегията за пластмасите за намаляване на нивото на пластмасите в европейските морета.