

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy**

COM(2013) 761 final – 2013/0371 (COD)

(2014/C 214/08)

Sprawozdawca: **Seamus BOLAND**

Rada, w dniu 15 listopada 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 listopada 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 ust. 3 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy*

COM(2013) 761 final – 2013/0371 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 lutego 2014 r.

Na 496. sesji plenarnej w dniach 26–27 lutego 2014 r. (posiedzenie z 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 227 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej zmieniający dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy. Zwraca jednak uwagę na rozpowszechnioną krytykę, że proponowana dyrektywa może być niewystarczająca do realizacji celu ograniczenia korzystania z plastikowych toreb w najbliższej przyszłości.

1.2 EKES zgadza się, że ciągłe korzystanie z lekkich plastikowych toreb na zakupy powoduje ogromne szkody ekologiczne w środowisku morskim, które mają poważne konsekwencje dla wielu gatunków morskich i zdrowia ludzkiego.

1.3 Komitet ma świadomość dużej złożoności legislacyjnej związanej z kontrolą plastikowych toreb, jednak usilnie zaleca, by proponowana dyrektywa zapewniała pełne zaangażowanie wszystkich państw członkowskich na rzecz trwałego wyeliminowania takich odpadów.

1.4 EKES jest zaniepokojony, że wniosek może nie doprowadzić do osiągnięcia podstawowych celów ograniczenia odpadów z powodu braku jasnego celu UE dotyczącego zapobiegania, który stanowiłby punkt odniesienia dla skuteczności działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie i mógłby zostać wyegzekwowany prawnie za pomocą sankcji.

1.5 W związku z tym Komitet pragnie poczynić następujące zalecenia:

— UE powinna wyznaczyć ilościowy cel ograniczenia wykorzystania lekkich plastikowych toreb. Cel ten należy wyznaczyć na podstawie doświadczeń szerszej grupy państw członkowskich, gdzie zużycie lekkich plastikowych toreb jest niewielkie.

— Niespełnienie tego celu powinno prowadzić do zastosowania wspomnianych sankcji.

1.6 Podczas gdy rozumiało jest, że różne środki kontroli plastikowych toreb na zakupy przynoszą różne wyniki w poszczególnych państwach członkowskich, EKES zaleca, by każde państwo członkowskie sporządziło swą własną analizę najlepszego sposobu przestrzegania przepisów dyrektywy, a następnie wybrało wariant najbardziej odpowiadający jego potrzebom i realistyczny z punktu widzenia obowiązku realizacji ogólnego celu UE.

1.7 EKES zaleca, by przy ustalaniu swej własnej polityki wdrażania państwa członkowskie wnikliwie zastanowiły się nad jej wpływem na konsumentów i sektor detaliczny oraz stan środowiska.

1.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski zawarty w sprawozdaniu DG ds. Środowiska z 2011 r. na temat oceny skutków, zgodnie z którym wpływ mniejszego użycia plastikowych toreb na zatrudnienie jest co najmniej neutralny i może przyczynić się do wzrostu liczby miejsc pracy związanych z produkcją alternatywnych toreb wielokrotnego użytku, które powodowałyby mniej problemów ekologicznych.

1.9 Zgodnie z wcześniejszą opinią NAT/600 w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych (zielona księga) EKES zaleca, by wyraźnie uznano rolę społeczeństwa obywatelskiego w poprawie zachowań.

## 2. Informacje ogólne o inicjatywach ustawodawczych

2.1 Zgodnie z prawodawstwem 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 szczególności dotyczyłyby plastikowych toreb na zakupy. Niektóre państwa członkowskie opracowały bardzo skuteczną politykę ograniczania ich użycia. Wiele z nich jednak tego nie uczyniło.

2.2 Celem wniosku jest zmniejszenie zużycia plastikowych toreb na zakupy o grubości poniżej 50 mikronów (0,05 milimetrów) w Unii Europejskiej. Dla celów opisu dyrektywa dotyczy lekkich cienkościennych toreb plastikowych, które rozdaje się przy kasie i wykorzystuje do przenoszenia zakupów z supermarketów i innych sklepów.

2.3 Trudności legislacyjne napotkane na etapie wytyczania i wdrażania unijnego celu ograniczenia korzystania z toreb we wszystkich państwach członkowskich znacznie przyczyniły się do pogłębienia problemu. Zamiast ustanawiania wspólnego celu na poziomie UE, który zakłada znaczne zmniejszenie liczby sprzedawanych toreb plastikowych, wskazane jest zatem wprowadzenie do dyrektywy 94/62/WE obowiązku ograniczenia przez wszystkie państwa członkowskie zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy, a jednocześnie umożliwienie im ustalenia własnych krajowych celów w zakresie ograniczenia i wyboru środków do realizacji tych celów. Środki te nie powinny prowadzić do ogólnego wzrostu produkcji innych opakowań.

2.4 Unia Europejska osiągnęła niewiele, jeżeli chodzi o synchronizację polityki, która mogłaby stanowić jednolite rozwiązanie problemów spowodowanych przez wyrzucanie plastikowych toreb. Na przykład Włochy zamierzają ich zakazać. Austria zakwestionowała tę propozycję ze względów prawnych. Inne kraje, takie jak Dania, Irlandia i Bułgaria, wprowadziły podatek od plastikowych toreb. Wielka Brytania wprowadzi ograniczony podatek w 2015 r., który wpłynie na punkty sprzedaży detalicznej zatrudniające ponad 250 osób. Detaliści we Francji, Niemczech, Portugalii, Holandii, a także na Węgrzech zaczęli pobierać opłaty za plastikowe torby.

## 3. Kontekst i streszczenie wniosku Komisji

3.1 Parlament Europejski oraz Rada, zgodnie z art. 114 ust. 3 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pragną zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy.

3.2 Komisja przeprowadziła ocenę skutków, by przygotować swój wniosek ustawodawczy<sup>(1)</sup>. Zgodnie z oceną skutków szacuje się, że w 2010 r. każdy obywatel UE użył 198 plastikowych toreb na zakupy, z czego ok. 90 % było lekkimi torbami, które są rzadziej ponownie wykorzystywane i częściej wyrzucane.

3.3 W tym samym sprawozdaniu stwierdza się również, że w 2010 r. w UE wyrzucono ponad 8 mld plastikowych toreb na zakupy. Takie odpady poważnie wpływają na środowisko morskie, gromadząc się w dużej ilości w naszych morzach. Nawet w krajach pozbawionych linii brzegowej plastikowe torby docierają do oceanów rzekami i strumieniami. Zważywszy, że trwałość plastikowej torby na zakupy można liczyć w setkach lat, jest to ogromne globalne wyzwanie z punktu widzenia zanieczyszczenia i wpływu na ekosystemy oceanów.

3.4 Zgodnie z analizą Komisji istnieją duże różnice, jeżeli chodzi o korzystanie z takich toreb. W Finlandii i Danii na mieszkańca przypadają rocznie średnio 4 takie torby, a w Polsce, Portugalii i na Słowacji – 466.

## 4. Uwagi ogólne i szczegółowe

4.1 W sporządzonej przez Josefa Zbořila opinii NAT/600 w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych (zielona księga) EKES podkreślił poważne problemy związane z tym rodzajem odpadów i zalecił szereg kluczowych działań, których celem byłoby zaradzenie wszystkim zanieczyszczeniom spowodowanym przez tworzywa sztuczne<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ocena skutków wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych w celu ograniczenia korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy, COM(2013) 761 final – 2013/0371 (COD).

<sup>(2)</sup> Opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych, Dz.U. C 341 z 21.11.2013, ss. 59–66.

4.2 Znaczne ograniczenie plastikowych toreb na zakupy przyczyni się do mniejszej utraty różnorodności biologicznej, zwłaszcza w środowisku morskim, zgodnie ze wspólnotową strategią ochrony różnorodności biologicznej, która jest ukierunkowana na usługi ekosystemowe i powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE do 2020 r.

4.3 Wiadomo, że co najmniej 267 różnych gatunków ucierpiało z powodu zaplątania się w odpady morskie spowodowane przez plastikowe torby na zakupy lub z powodu ich połknięcia. Na Morzu Północnym w żołądkach 94 % ptaków znajduje się tworzywo sztuczne. Torby znaleziono również w żołądkach kilku zagrożonych gatunków morskich.

4.4 Podstawowe niedociągnięcia, które przyczyniają się do pogłębienia tego problemu, to:

- niedoskonałość rynku i niska świadomość publiczna;
- niepowodzenia we wdrażaniu i egzekwowaniu istniejących ram prawnych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych;
- niewytyczenie faktycznych celów, które znacznie ograniczyłyby użycie lekkich plastikowych toreb na zakupy;
- brak woli politycznej w wielu państwach członkowskich, by rozwiązać ten problem, wyznaczając rozsądne cele.

4.5 Z drugiej strony olbrzymie różnice między państwami członkowskimi w odniesieniu do liczby lekkich plastikowych toreb na mieszkańca pokazują, że możliwe jest drastyczne ograniczenie użycia takich toreb w stosunkowo krótkim czasie, pod warunkiem zaistnienia woli politycznej do działania. Na przykład w Irlandii doprowadzono do zmniejszenia ich użycia do poziomu 80 % dzięki wprowadzeniu podatku w punkcie sprzedaży.

4.6 Jeżeli nie zostaną podjęte skuteczne działania, przewiduje się, że liczba plastikowych toreb na zakupy w UE-27 wzrośnie z 99 mld w 2010 r. do 111 mld w 2020 r. <sup>(3)</sup> Brak natychmiastowych i stanowczych działań, które ograniczyłyby użycie plastikowych toreb i związany z nimi problem odpadów, wpłynie na środowisko i obywateli w UE i poza nią, a także na podmioty zajmujące się recyklingiem tworzyw sztucznych, władze publiczne, branżę rybacką, przemysł turystyczny i lokalne przedsiębiorstwa.

4.7 Wiele grup proekologicznych nie ma wątpliwości, że wniosek Komisji jest mało konkretny, gdyż bez wytyczenia jasnego celu dotyczącego zapobiegania w art. 1 ust. 2 stwierdza: „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”.

4.8 Wiadomo również, że dyrektywy, które leżą w wyłącznej gestii państw członkowskich i którym nie towarzyszą wyraźnie uzgodnione sankcje za brak wdrażania, są znacznie mniej skuteczne.

4.9 Ilościowy cel dotyczący zapobiegania użyciu lekkich plastikowych toreb na zakupy byłby jasnym punktem odniesienia dla państw członkowskich, który można by w razie potrzeby monitorować i egzekwować prawnie. Z drugiej strony dałby on państwu członkowskiemu swobodę wyboru środków stosowanych do jego osiągnięcia. Do tych instrumentów mogłyby należeć zachęty ekonomiczne, takie jak podatki lub opłaty, kampanie informacyjne adresowane do konsumentów, środki regulacyjne lub połączenie tych wszystkich narzędzi, w zależności od sytuacji panującej w danym państwie członkowskim. W ocenie skutków rozważano ustalenie celu dotyczącego zapobiegania na poziomie 35 toreb na osobę rocznie. Opierałby się on na średnim zużyciu lekkich plastikowych toreb w 25 % państw członkowskich osiągających najlepsze wyniki w 2010 r., w związku z czym można by go postrzegać jako racjonalny i wykonalny dla innych państw członkowskich. Przekształcenie go w ogólnounijny cel dotyczący zapobiegania odpadom doprowadziłoby do 80-procentowego zmniejszenia zużycia jednorazowych toreb plastikowych w UE, co powinno być celem minimalnym.

4.10 Z oceny skutków Komisji wynika, że środki ograniczające zużycie jednorazowych toreb plastikowych nie przyniosłyby niedopuszczalnych skutków dla gospodarki czy zatrudnienia.

Poczyniono w niej następujące obserwacje:

- Zmniejszy się liczba osób zatrudnionych w sektorze wytwarzania **jednorazowych toreb plastikowych**.
- Jednak istnieje prawdopodobieństwo, że wzrośnie liczba osób zatrudnionych w sektorze wytwarzania **plastikowych toreb na zakupy wielokrotnego użytku, toreb papierowych i worków na śmieci**.
- W sprawozdaniu PODCOM z 2011 r., wspomnianym w sprawozdaniu z oceny skutków, stwierdzono, że w 2006 r. jedna trzecia lekkich plastikowych toreb była importowana, głównie z Azji, i że od tego czasu znaczną część produkcji przeniesiono do Azji. Podano przykład, że w Wielkiej Brytanii prawie 98 % takich toreb importuje się z Dalekiego Wschodu.

<sup>(3)</sup> Na podstawie PRODCOM, które jest bazą danych Eurostatu zawierającą dane statystyczne dotyczące produkcji wyrobów gotowych (ocena skutków Komisji, rozdział 2.4).

- 
- W sprawozdaniu stwierdzono, że w krajach UE zazwyczaj produkuje się nieco grubsze torby.
  - Zwrócono uwagę, że proponowane działania nie przyniosą dodatkowych skutków dla zatrudnienia (s. 86). Dodano również, że większość producentów plastikowych toreb wytwarza je w wielu różnych rozmiarach i że działania na rzecz ograniczenia lekkich toreb mogą zwiększyć popyt na torby wielokrotnego użytku, tym samym tworząc miejsca pracy.

Bruksela, 26 lutego 2014 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Henri MALOSSE

---