Rada
Evropské unie

Brusel 29. května 2018
(OR. en)

9465/18
ADD 7

Interinstitucionální spis:
2018/0172 (COD)

ENV 357
MI 402
IND 149
CONSOM 158
COMPET 371
MARE 6
RECH 231
SAN 166
ENT 100
ECOFIN 504
CODEC 874

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	28. května 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2018) 257 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE Souhrnná zpráva o konzultaci se zúčastněnými stranami Průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2018) 257 final.

Příloha: SWD(2018) 257 final

EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.5.2018
SWD(2018) 257 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Souhrnná zpráva o konzultaci se zúčastněnými stranami

Průvodní dokument k

návrhu SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí

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

Souhrnná zpráva o konzultační činnosti za účelem návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí

1. Úvod

Konzultační činnosti popsané v tomto dokumentu zachytily názory, obavy a nápady různých zúčastněných stran, pokud jde o co nejlepší způsob, jak dosáhnout omezení množství odpadků v mořích, zejména odpadků pocházejících z plastů na jedno použití a z lovných zařízení, která jsou ponechána v moři, ze ztracených nebo jinak vyřazených lovných zařízení. Výsledky byly použity ve strategii Komise pro problematiku plastů[1] a v posouzení dopadů týkajícím se plastů na jedno použití a lovných zařízení.

2. Přístup ke konzultacím a zahrnutí jiných zdrojů informací

Konzultační postup zahrnoval:

- dvě pracovní setkání zúčastněných stran věnovaná plastům na jedno použití, která se konala dne 16. června a 14. září 2017,
- počáteční posouzení dopadů, které bylo otevřeno konzultaci / zpětné vazbě;
- pohovory / konzultaci *ad hoc* se zúčastněnými stranami,
- zvláštní průzkum Eurobarometr 468 (EK, 2017)[2] a bleskový průzkum Eurobarometr 388 (EK, 2014)[3],
- veřejnou on-line konzultaci týkající se „snižování množství odpadků v mořích: opatření v oblasti plastů na jedno použití a lovných zařízení“ v období od 15. prosince 2017 do 12. února 2018,
- konferenci zúčastněných stran nazvanou Reinventing Plastics[4], která se konala dne 26. září 2017, se zvláštním zasedáním věnovaným odpadkům v moři a plastům na jedno použití,
- konferenci platformy zúčastněných stran oběhového hospodářství, která se konala dne 20. února 2018 a která zahrnovala zasedání zabývající se odpadky v moři.

[1] Evropská strategie pro plasty v oběhovém hospodářství; COM(2018) 28 final, 18.1.2018. http://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN

[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. Shrnutí výsledků konzultace se zúčastněnými stranami

3.1 Pracovní setkání a konference zúčastněných stran

Účastníci pracovních setkání zúčastněných stran, která byla věnována plastům na jedno použití, se obecně shodli na tom, že by předměty klasifikované jako plasty na jedno použití měly splňovat tato kritéria (s určitými výjimkami): výskyt v mořském prostředí; krátká doba používání; spotřeba převážně mimo domov a existence opětovně použitelných nebo jiných než plastových alternativ.

Byly určeny hlavní příčiny úniku plastů na jedno použití, k nimž patřily nízké míry opětovného použití a recyklace, navrhování výrobků, materiály a chování spotřebitelů. Za hlavní příčinu lze považovat i neexistenci regulačních opatření.

Byla projednána regulační a dobrovolná opatření, která zahrnovala: pobídky pro výrobce a spotřebitele (finanční pobídky a pobídky ke změně chování); lepší sběr plastového odpadu; normy, zákazy a povinnosti zavedené v oblasti navrhování výrobků a podávání zpráv o odpadech. Respondenti upřednostňovali cíl na úrovni EU týkající se předcházení vzniku odpadů a spolupráci zúčastněných stran za účelem vypracování holistického přístupu k plastům na jedno použití. K dalším možným opatřením patřila změna rámcové směrnice o odpadech doplněná lepším dodržováním hierarchie způsobů nakládání s odpady, zelenými veřejnými zakázkami a dobrovolnými dohodami.

Diskuse týkající se omezujících opatření vyzdvihly tyto skutečnosti:

- K dispozici jsou jen omezené důkazy o účinných osvětových kampaních a tyto jako samostatné opatření nepostačují.
- Zákazy mohou být vhodným způsobem prosazování úpravy konkrétních předmětů nízké hodnoty, jsou-li však stanoveny na vnitrostátní úrovni, mohou narušovat jednotný trh.
- Lhůta pro provedení musí zajistit, aby náhradní materiály splňovaly normy a aby byli spotřebitelé na toto připraveni.
- Poplatky jsou účinným preventivním opatřením, které ovlivňuje chování spotřebitele, přičemž současně vytvářejí příjmy. Zástupci výrobního odvětví zdůraznili, že k zajištění rovných podmínek je nezbytný legislativní přístup.
- Stanovení cílů týkajících se omezení určitých výrobků se obecně pokládalo za vhodné opatření.
- Alternativní možností je zajištění toho, aby nebyly plasty na jedno použití poskytovány v místě prodeje bezplatně.

3.2 Zpětná vazba k počátečnímu posouzení dopadů

Z 28 podání vyplynula silná podpora zásahu na úrovni EU, přičemž maloobchodníci a výrobci upřednostňovali dobrovolné přístupy před regulačními opatřeními. Soukromý sektor zdůrazňoval význam ekonomické rentability recyklace, nedostatečné uplatňování stávajících pravidel a mezery v právní úpravě. Několik respondentů vyzdvihlo potřebu přístupu založeného na oběhovém hospodářství nebo životním cyklu, který podporuje předcházení

vzniku odpadů, a požadovalo pobídky k inovacím a odstranění vnitrostátních regulačních překážek.

Rozmanitost **plastů na jedno použití** vyžadovala rozdílné přístupy v závislosti na tom, zda jsou plastové odpadky v mořích následkem předmětů, 1. které lze recyklovat nebo 2. pro něž existují udržitelné alternativy. U předmětů, které jsou již zachyceny, byl projeven velký zájem o systémy rozšířené odpovědnosti výrobce. Řada respondentů poukázala na úspěšnost zálohového systému (např. u lahví), ačkoliv někteří upozorňovali na negativní, a případně nepřiměřené ekonomické důsledky pro maloobchodníky. K faktorům, která mají pro úspěšnost těchto systémů zásadní význam, patřila efektivnost stávajících systémů nakládání s odpady, chování spotřebitelů, místní infrastruktura, potenciál předmětů k opětovnému použití a prosazování. Pokud jde o předměty, které by bylo možno nahradit udržitelnějšími alternativami, maloobchodníci tvrdili, že tohoto cíle by bylo dosaženo nejlépe na úrovni spotřebitele, a to prostřednictvím informování a pozitivních pobídek. Byla doporučována obezřetnost, pokud jde o používání biologicky rozložitelných plastů, s řadou žádostí o srozumitelnost informací a označení pro spotřebitele. Zástupci podniků zdůraznili, že případná omezení musí přihlížet k požadavkům jednotného trhu a administrativní zátěži.

Co se týká **lovných zařízení**, zpětná vazba se soustředila na tři hlavní oblasti: 1. základní scénář a jeho předpoklady; 2. možnosti politiky a 3. dotazník pro pohovory.

V důsledku zpětné vazby a dalších zdrojů se ztrátovost plastových lovných zařízení a zařízení pro akvakulturu v evropských mořích snížila v základním scénáři z 30 % na 15 %. Přehodnoceno bylo rovněž rozdělení procentního podílu hmotnosti plastového odpadu mezi akvakulturu a rybolov. Podle počátečního rozdělení (na základě norských údajů) připadalo 77 % na akvakulturu a 23 % na rybolov. Aby se však přesněji zohlednily úlovky a produkce akvakultury v EU-28, byl podíl hmotnosti změněn na 60 % v případě akvakultury a 40 % v případě rybolovu. Zpětná vazba vedla k zahrnutí předpokladu týkajícího se úplného provedení revidované směrnice o přístavních zařízeních pro příjem odpadu, nařízení o kontrole rybolovu a rámcové směrnice o odpadech do základního scénáře.

Posouzeny byly čtyři možnosti politiky: 1. rozšířená odpovědnost výrobce bez zálohového systému; 2. rozšířená odpovědnost výrobce a zálohový systém; 3. stanovení cíle (cíl týkající se recyklace) a 4. alternativní materiály a navrhování výrobků. Zpětná vazba poukázala na význam kvantifikace množství dopadů, jež bylo zahrnuto v největším možném rozsahu.

3.3 Pohovory / konzultace *ad hoc*

Více než 30 pohovorů pomohlo při vymezení problému a analýzách dopadů týkajících se **plastů na jedno použití**. Tyto pohovory měly stanovit a ověřit možná opatření v oblasti zásahu, analyzovat technickou proveditelnost a pravděpodobné dopady. Byly získány konkrétní údaje o výkonnosti a nákladech a o tom, jak se tyto mohou v důsledku případných opatření v oblasti zásahu změnit.

Zúčastněné strany v rámci všech skupin zdůraznily význam dostupnosti a funkčnosti jiných než plastových nebo víceúčelových alternativ plastů na jedno použití a potenciální náklady výrobců na změnu materiálu. Konzultace s provozovateli víceúčelových systémů pro

opětovné plnění a se společnostmi působícími v odvětví vodního hospodářství pomohly lépe porozumět fungování a výzvám.

Co se týká **lovných zařízení,** během šestnácti přímých pohovorů a patnácti pohovorů uskutečněných e-mailem a po telefonu byly shromážděny informace pro popis, kvantifikaci a vyhodnocení čtyř možností politiky.

Zúčastněné strany se shodly na tom, že je nutné snížit množství plastových odpadků pocházejících z rybolovu a akvakultury v mořích a že jsou zapotřebí opatření politiky, a to i na úrovni EU. Většina pokládala navrhované čtyři možnosti politiky za vhodnou volbu, přičemž poukázala na problém spojený s provedením, prosazováním a sledováním politik a opatření v rámci celé EU.

Rozšířená odpovědnost výrobce se zálohovým systémem či bez něj se pokládala za nejprospěšnější možnost politiky, jelikož může zahrnovat náklady na třídění, demontáž a přepravu i financování vyhledávacích činností. Zálohový systém by vytvořil finanční pobídku pro vracení zařízení s ukončenou životností do přístavů. Byly vysloveny obavy, že by tento systém rybáře sankcionoval za ztracené lovné zařízení, které nelze vyhledat, a vytvářel pobídku k hledání nepoškozeného lovného zařízení ostatních. Opakovaně bylo poukazováno na úspěšné příklady z Islandu, Norska a Dánska. Cíle v oblasti recyklace se pokládaly za prospěšné k přesměrování lovných zařízení s ukončenou životností od uložení na skládku nebo spalování do zařízení na recyklaci. Vyžaduje se lepší tržní využití recyklovaných materiálů pocházejících z lovných zařízení a zařízení pro akvakulturu a veřejné financování nebo finanční prostředky plynoucí z rozšířené odpovědnosti výrobce by se měly použít k vytvoření konkurenceschopného postavení recyklovaných materiálů z balírenského průmyslu. Mělo se za to, že biologicky rozložitelné plasty jsou příliš drahé a nejsou široce dostupné, zejména plasty, které jsou biologicky rozložitelné ve slaně vodě a ve velkých hloubkách. Některé zúčastněné strany rovněž uvedly, že by biologicky rozložitelné materiály mohly vybízet k ukládání plastových lovných zařízení v moři namísto jejich vracení do přístavu.

3.4 Konzultace v rámci průzkumů Eurobarometr

Konzultace v rámci průzkumu Eurobarometr v roce 2014 ukázaly, že Evropané podporují[5] cíl na úrovni EU týkající se snížení množství odpadků v mořích. Ve zvláštním průzkumu Eurobarometr 468 (EK, 2017)[6] určilo 33 % respondentů znečištění moří jako nejvýznamnější problém životního prostředí. 72 % uvedlo, že omezilo používání plastových nákupních tašek na jedno použití, s poklesem o 38 % v posledních dvanácti měsících. 89 % až 94 % respondentů pokládalo za důležitá tato opatření:

- výrobky, které mají usnadnit recyklaci plastů,
- výrobní odvětví a maloobchodníci usilující o omezení plastových obalů,
- vzdělávání týkající se snižování množství plastového odpadu a
- místní orgány poskytující větší počet lepších zařízení pro sběr plastového odpadu.

[5] V období od 3. do 7. prosince 2013 se uskutečnil průzkum u 26 595 občanů EU z 28 členských států.
[6] V období od 23. září do 2. října 2017 se uskutečnil průzkum u 27 881 občanů EU z 28 členských států.

61 % respondentů pokládalo za důležité to, aby spotřebitelé platili za plastové výrobky na jedno použití zvláštní poplatek. V celé EU se rostoucí počty domnívají, že by rozhodnutí o ochraně životního prostředí měla být přijímána společně v rámci EU.

3.5 Otevřená veřejná konzultace

V rámci veřejné on-line konzultace[7] týkající se „omezování množství odpadků v mořích: opatření v oblasti plastů na jedno použití a lovných zařízení“ (od 15. prosince 2017 do 12. února 2018) bylo obdrženo 1 807 odpovědí.

Ke třem nejdůležitějším problémům souvisejícím s odpadky v mořích a plasty na jedno použití patřilo poškozování dobrých životních podmínek zvířat, rizika pro lidské zdraví a dopad na ekosystémové služby. 95 % respondentů souhlasilo s tím, že opatření týkající se plastů na jedno použití jsou nezbytná a naléhavá. Většina se domnívala, že by EU měla podpořit povinné nástroje na celosvětové úrovni nebo na úrovni EU. Orgány veřejné moci měly rozdílný názor a uvedly, že by určitá opatření měla být provedena na úrovni EU, zatímco jiná na místní nebo vnitrostátní úrovni.

Důrazně se podporovalo snížení množství plastů na jedno použití v životním prostředí, přičemž jako priority byla uváděna víčka a nápojové lahve. Co se týká opatření, respondenti upřednostňovali čištění pláží, aktivní „lov odpadků“ a pravidelnou kvantifikaci množství odpadků v mořích a na plážích. Výrobní odvětví a oborová sdružení byly jedinou kategorií, která aktivní „lov odpadků“ nepodpořila.

Mnoho respondentů informovalo o omezení osobního používání lehkých nákupních tašek, nápojových lahví a víček. Spotřeba obalů od sušenek a cukrovinek se změnila nejméně. Naprostá většina toto omezování přisuzovala rostoucí informovanosti o dopadech plastů na jedno použití na životní prostředí. Zdálo se, že respondenti jsou nejochotnější omezit používání plastových lahví; více než polovina uvedla, že tak již učinila. 77 % bylo ochotno platit malou dodatečnou částku u plastových lahví v rámci zálohového systému. Existovala rozsáhlá podpora (93 %) politik pro postupné vyřazování jednorázového plastového nádobí ve prospěch biologicky rozložitelných nebo opětovně použitelných alternativ, a to i s malým zvýšením ceny. Zástupci výrobního odvětví a oborových sdružení byli rozděleni, pokud jde o ochotu platit, podpořili však postupné vyřazování plastů na jedno použití.

Značná podpora (91 %) byla vyslovena pravidlům, která vyžadují, aby výrobci cigaret přispívali finančně na náklady na odklizení cigaretových nedopalků. U výrobního odvětví a oborových sdružení byla zaznamenána relativně menší ochota. Podobný návrh pro výrobce hygienických potřeb podpořilo 79 % respondentů.

U nápojových lahví se za nejvhodnější reakci (47 %) považovaly zálohové systémy, načež následovaly cíle týkající se omezení jejich používání (33 %). Respondenti uváděli vysoké míry návratnosti (přibližně 90 %) u zálohových systémů a vysokou kvalitu výsledné suroviny pro výrobu, maloobchodníci však naznačovali možné hospodářské a provozní dopady,

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

zejména na menší obchody, a požadovali systémy na míru, které jsou zavedeny na vnitrostátní úrovni.

Minimální požadavky na design výrobků získaly menší podporu (20 %) a zástupci podniků jim nebyli nakloněni. V případě plastů na jedno použití, které lze nahradit udržitelnějšími alternativami, jako jsou vatové tyčinky a příbory, podpořili respondenti legislativní opatření a cíle týkající se omezení jejich používání. Podobná legislativní opatření se považovala za vhodná i u předmětů, pro něž neexistuje zjevná alternativa, jako jsou cigaretové nedopalky a hygienické vložky. Co se týká předmětů spadajících do této kategorie plastů na jedno použití, za stejně vhodné se považovaly systémy rozšířené odpovědnosti výrobce.

340 osob reagovalo na část veřejné on-line konzultace týkající se rybolovu. 95 % souhlasilo s tím, že je naléhavě nutné zabývat se množstvím odpadků v mořích. Co se týká konkrétně lovného zařízení, 79 % se domnívá, že je naléhavě nutné jednat. Dopady odpadků v mořích na rybolov a akvakulturu pokládá 100 % rybářských organizací (a celkem 53 %) za poměrně nebo velmi významné. Náklady na odklizení odpadků považuje 84 % respondentů za velmi významné nebo významné.

80 % označilo rybáře za velmi důležité aktéry změny, jelikož jsou přímými uživateli lovných zařízení. Za důležité byly považovány také EU, členské státy, místní a regionální orgány a rybářské organizace. Překvapivě se usuzovalo, že soukromý sektor hraje méně důležitou roli, a to navzdory jeho potenciální úloze v systémech rozšířené odpovědnosti výrobce.

Většina uvedla, že „určitá“ lovná zařízení jsou ztracena (od 28 % v případě zátahových sítí do 54 % v případě tenatových sítí) nebo vyřazena (22 % v případě zátahových sítí až 43 % u šňůr a lan).

Ke čtyřem upřednostňovaným možnostem patřily: 1. pobídky k dopravení vytažených odpadků a lovného zařízení s ukončenou životností na břeh (88 %), 2. lepší zařízení pro sběr a třídění na palubách plavidel a v přístavech (70 %), 3. pobídky/financování opatření k vyhledávání odpadků (68 %) a 4. lepší prosazování stávajících pravidel (67 %).

Rovněž v libovolných poznámkách zúčastněné strany navrhovaly rozšířenou odpovědnost výrobce, vyžadovaly vyšší postihy za znečišťování a objasnily rizika a neefektivnost opatření k vyhledávání odpadků, zdůrazňovaly význam vzdělávání rybářů, požadovaly označování lovných zařízení, vyzdvihovaly skutečnost, že vysoké náklady v přístavech vedou k většímu vyřazování lovných zařízení na moři, a požadovaly vhodná přístavní zařízení.

Pokud jde o to, která další cílená opatření by podpořila vrácení lovných zařízení na pobřeží, respondenti upřednostňují (59 %) zálohový systém stanovený pro rybáře nebo (53 %) systémy rozšířené odpovědnosti výrobce, včetně poplatků za lovné zařízení. Byly vysloveny obavy, že by zálohový systém mohl sankcionovat rybáře, kteří nemohou získat zpět zálohy za neúmyslně ztracená lovná zařízení nebo lovná zařízení, která nelze využít opětovně.

3.6 Konference

Na konferenci nazvané „Rethinking Plastics“ (Brusel, 26. září 2017) zúčastněné strany uvedly, že k dosažení cíle týkajícího snížení množství odpadků v mořích o 50 %, který

schválil Evropský parlament, je zapotřebí ambiciózní strategie v rámci celé EU se zvláštními opatřeními politiky pro jednotlivé plasty na jedno použití.

Byly navrženy závazné cíle týkající se snižování spotřeby spojené s dosažitelnými časovými rámci. Jako potenciálně vhodná opatření byly určeny pobídky pro spotřebitele, zálohové systémy a infrastruktura pro recyklaci. Kromě zaměření se na jednotlivé předměty je třeba se zabývat rovněž zdroji a cestami odpadků v mořích. Zúčastněné strany poukázaly na neuspokojivé výsledky iniciativ k informování veřejnosti spojené s kampaněmi s nedostatečnými zdroji. Za vhodný způsob zvýšení poptávky po alternativách plastů na jedno použití se pokládaly také zelené veřejné zakázky.

Konference platformy zúčastněných stran oběhového hospodářství[8] (20.–21. února 2018) poskytla další informace o opatřeních týkajících se plastů v mořském prostředí.

3.7 Závěry

Pro jednotlivé druhy plastů se pokládala za vhodná různá opatření. Jednotlivá opatření byla projednána v závislosti na platných právních předpisech a dostupnosti udržitelných alternativ. Obecně byla příznivě hodnocena opatření v oblasti rozšířené odpovědnosti výrobce. Výrobní odvětví a zástupci podniků vyzdvihovali předpokládané náklady spojené s některými opatřeními a význam jejich pochopení před přijetím opatření. Podpořeny byly i legislativní přístupy. Oblíbené byly cíle týkající se omezování s výhradami týkajícími se podmínek provedení (např. časově vymezené cíle).

K dosažení celkových cílů EU se pokládala za nezbytná další opatření a politiky. Zúčastněné strany projevily ochotu platit více za udržitelnější alternativy plastů na jedno použití nebo hradit poplatky jako penále za používání plastů na jedno použití. Informační kampaně se pokládaly spíše za opatření, která doplňují jiná regulační a dobrovolná opatření.

Co se týká lovných zařízení, zúčastněné strany uvedly, že opatření jsou nezbytná a naléhavá. Kromě lepších přístavních zařízení pro příjem odpadu byly podpořeny možnosti politiky týkající se rozšířené odpovědnosti výrobce a zálohových systémů. Usuzovalo se, že rozšířená odpovědnost výrobce ve spojení se zálohovým systémem bude mít pozitivní vliv na náklady a přínosy a přispěje k cíli strategie pro problematiku plastů týkajícímu se snížení množství plastů v evropských mořích.

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