



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 16. oktoober 2023
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0373(COD)

14248/23
ADD 6

ENV 1129
MI 862
IND 535
CONSOM 367
COMPET 996
MARE 22
PECHE 439
RECH 452
SAN 593
ENT 215
ECOFIN 1053
CODEC 1895
IA 259

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	16. oktoober 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 333 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE <i>Lisatud dokumendile:</i> Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS plastigraanulite kao ärahoidmise kohta mikroplastireostuse vähendamiseks

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 333 final.

Lisatud: SWD(2023) 333 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 16.10.2023
SWD(2023) 333 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS
plastigraanulite kao ärahoidmise kohta mikroplastireostuse vähendamiseks

{COM(2023) 645 final} - {SEC(2023) 346 final} - {SWD(2023) 330 final} -
{SWD(2023) 332 final}

A. Vajadus meetmete järele

Milles probleem seisneb ja miks see on ELi tasandi probleem?

Plastigraanuleid loetakse nende olemuse ja suuruse tõttu mikroplastiks. Nii üldsus kui ka teadlased tunnevad mikroplastireostuse pärast üha suuremat muret. Mikroplasti leidub keskkonnas 1) sobimatult ära visatud, kõrvaldatud või keskkonda maha jäetud suuremate plastitükkide lagunemise, 2) tahtlikult lisatud mikroplasti sisaldavate toodete kasutamise ja 3) mikroplasti tahtmatu keskkonda laskmise tõttu. Algatuse eesmärk on käsitleda üht sellise tahtmatu keskkonda laskmise allikat ning see on järg esialgsele uuringule, mille eesmärk oli teha kindlaks peamised allikad ja neid iseloomustada.

Selles algatuses keskendutakse plastigraanulitele. See on üldmõiste, millega osutatakse kõigi plastitoodete valmistamiseks kasutatavale toorainele, mis võib esineda eri kujul (graanulid, helbed, pulbrid jne). Keskkonda levivad graanulid on suuruselt kolmas keskkonda sattuva mikroplasti allikas. Nimetatud uuringu kohaselt satub igal aastal keskkonda 52–184 tuhat tonni graanuleid (2019. aasta andmed). Kui graanulid on juba keskkonda sattunud, on nende kokkukogumine peaaegu võimatu, nad on väga liikuvad ning teadaolevalt söövad neid mitmesugused organismid ja loomad. See kahjustab elurikkust ja ökosüsteeme ning võib ohustada inimeste tervist. Graanulid võivad laguneda väiksemateks osakesteks, mis võivad oma suurema arvu ja väiksemate mõõtmete tõttu põhjustada veelgi ulatuslikumat kahju. Graanulikadu esineb tarneahela igas etapis (tootjatel, töötajatel, ringlussevõtjatel, veo- ja ladustamisteenuse osutajatel, mahutipuhastusjaamades) peamiselt halbade graanulikäitlustavade tõttu ning seega on see suures osas ärahoitav.

Need halvad graanulikäitlustavad on tingitud mitmest tegurist:

- kogu tarneahelas puudub teadlikkus kao suurusest, mõjust ja sellest, kuidas kadu ära hoida;
- puudub majanduslik stiimul graanulikao vähendamiseks, kuna tekitatud kahju ei kajastu graanulite hinnas, ning
- puudub kehtiv õigusraamistik, mis käsitleks põhjalikult graanulite käitlemist kogu tarneahelas.

Mida tuleks saavutada?

See algatus aitab märkimisväärselt kaasa Euroopa rohelise kokkuleppe, plastistrateegia, ringmajanduse tegevuskava ja nullsaaste tegevuskava raames võetud kohustuste täitmisele. Selle eesmärk on vähendada mikroplastiga seotud reostust ning hoida ära ja vähendada graanulite sattumist keskkonda praeguste graanulikäitlustavade tõttu. Selleks seatakse kolm erieesmärki:

- (1) hoida ära ja vähendada graanulikadu tasemeni, mis on kooskõlas komisjoni eesmärgiga vähendada 2030. aastaks keskkonda sattuva mikroplasti kogust 30 % (võrreldes 2016. aasta tasemega);
- (2) saada rohkem teavet graanulikao ulatuse kohta kogu graanulite tarneahela lõikes ning
- (3) tagada sellega seotud meetmetest tarneahelas osalevatele VKEdele tuleneva mõju asjakohane leevendamine.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiiaarsus)?

Graanulireostus on piiriülene probleem, mis tuleneb graanulite liikuvusest keskkonnas ning graanulite käitlemise ja tarneahelate piiriülesest olemusest. Pelgalt liikmesriikide meetmetega ei ole võimalik seda probleemi lahendada, ent ELi tasandi meetmetega tagatakse kõrgetasemeline keskkonnakaitse kogu ELis.

ELi tasandi meetmetega hoitakse ära siseturu killustumine, sest tagatakse samade õigusnormide kohaldamine kõigi ettevõtjate suhtes ja seega võrdsed tingimused. See aitab hõlmata kogu tarneahelat ja on kulutõhusam kui sektoripõhised või riiklikud meetmed.

B. Lahendused
Millised on eri poliitikavariandid nende eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant?
Lähtuvalt kirjanduse ülevaatest ja sidusrühmade seisukohtadest (mis esitati esialgse mõjuhinna kohta ning avaliku konsultatsiooni ja VKEdes sihtuuringu raames) kaaluti nelja poliitikavarianti: 1. variant: kohustuslik standardmetoodika graanulikao mõõtmiseks; 2. variant: uues ELi õigusaktis sätestatavad kohustuslikud nõuded (mis põhinevad tööstusharu parimatel tavadel, näiteks programmil „Operation Clean Sweep“) graanulikao ärahoidmiseks ja vähendamiseks. Selle variandiga nähakse ette ettevõtete kohustuslik sertifitseerimine ning see hõlmab kolme allvariandi, mille puhul esitatakse leebemad nõuded järgmistele ettevõtjatele: 2a: mikroettevõtjad; 2b: mikro- ja väikeettevõtjad; 2c: mikro- ja väikeettevõtjad ning keskmise suurusega ettevõtjad; 3. variant: tõhusam pakendamine graanulite logistika tarbeks ning 4. variant: ELi eesmärk graanulikao vähendamiseks. Eelistatud variandi väljatöötamisel ühendati kõige kulutõhusamad ja asjakohasemad variandid lähtuvalt nende eeldatavast keskkonnamõjust, majanduslikust ja sotsiaalsest mõjust, nendega seotud halduskuludest ning nende tulemuslikkusest, tõhususest, sidususest ja proportsionaalsusest. Eelistatud poliitikavariant on kombinatsioon 1. variandist (kohustuslik standardmeetod graanulikao mõõtmiseks) ja allvariandist 2b (uues ELi õigusaktis sätestatavad kohustuslikud nõuded, mis on mikro- ja väikeettevõtjatele leebemad). 1. variandi puhul saadakse rohkem teavet graanulikao ulatuse kohta kogu graanulite tarneahela lõikes (eesmärk nr 2). Allvariandiga 2b vähendatakse otseselt ELis keskkonda sattuvate graanulite kogust (eesmärk nr 1) ning samal ajal leevendatakse võimalikku mõju tarneahelas tegutsevatele VKEdele (eesmärk nr 3). Iga poliitikavariandi puhul hinnati võimalikku graanulikao vähenemise määra, mis esitati vahemikuna, kuna graanulikao lähtetaseme suhtes esineb teatav ebakindlus. Eri variantide võrdluse tulemuses võib siiski olla suhteliselt kindel, sest see väljendub variantide järjestuses.
Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?
Avaliku konsultatsiooni käigus nõustus ligikaudu 80 % vastanutest, et mikroplastireostus on keskkonnale ja inimeste tervisele ohtlik. Enamik nõustus, et graanulitega seotud tegevuste puhul esineb praegu ebakorrektselt käitlemist, ja 87 % vastanutest kutsus üles looma ELi tasandil kõikehõlmavat õiguslikku süsteemi graanulite käitlemisega tegelevate ettevõtjate jaoks. Valitsusvälised organisatsioonid toetavad kindlalt ühtlustatud kohustuslike nõuete kehtestamist ELi tasandil. Tootjad leiavad ka, et neid nõudeid saaks lihtsalt ja kiiresti rakendada, eeldusel et need põhinevad nende olemasoleval sertifitseerimissüsteemil (Operation Clean Sweep). Ka ringlussevõtjad toetavad ELi tasandi nõudeid, et tagada võrdsed tingimused. Töötajad, kellest suurem osa on VKEd, on seisukohal, et teatavaid nõudeid oleks piiratud ressursside tõttu raske täita. VKEde sihtuuringu käigus märkisid mikro- ja väikeettevõtjad, et teatavate kohustuslike nõuete täitmise kulud oleksid nende jaoks liiga koormavad, ning enamik vastanutest nimetas rahalist toetust ja mõõtmisstandardit kui parimaid toetusmeetmeid, mis aitaksid neil graanulikadu vähendada. Eelistatud variant on seega kooskõlas sidusrühmade seisukohtadega ning peaks olema vastuvõetav nii asjaomastele sidusrühmadele kui ka üldsusele.
C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi eelised?
Eelistatud poliitikavariandi meetmetega tagatakse, et ELis kohaldatakse kogu graanulite tarneahela suhtes samu kohustuslikke nõudeid. Eeldatakse, et see aitab vähendada keskkonda sattuvate graanulite kogust 60–83 % (25–141 tuhat tonni aastas), mis vastab ligikaudu veerandile komisjoni üldisest eesmärgist vähendada 2030. aastaks mikroplasti sattumist keskkonda 30 %. Graanulikao vähendamine tuleb kasuks keskkonnale ja majandusele (nt võib graanulite koguse vähenemine keskkonnas tähendada suuremat atraktiivsust turistide jaoks ja suuremat kalasaaki). Lisaks on see ettevaatusabinõu, ennetamaks võimalikku ohtu inimeste tervisele. See vähendab ka kohalike kogukondade kulusid mõjutatud piirkondades, sest nad ei pea rahastama keskkonda sattunud graanulite ärakoristamist. Lisaks on tänu mõõtmisstandardile olemas paremad andmed graanulikao kohta. Ettevõtjad hoiavad teataval määral kulusid kokku, sest nad peavad kohaldama ainult ühte mõõtmisstandardit ja nende graanulikadu väheneb. Samuti saavad nad kasu võrdsetest tingimustest, mis tulenevad ühestainsast kohustuslike nõuete kogumist.
Millised on eelistatud poliitikavariandi kulud?
Proгноoside kohaselt tekitavad kavandatud meetmed ettevõtjatele aastas 376–491 miljonit eurot lisakulu, sest nad peavad kohandama graanulikao ärahoidmiseks ja vähendamiseks võetavaid meetmeid. Ettevõtjad peavad ka rahastama oma meetmete välisauditit ja sertifitseerimist ning seejärel teavitama ametiasutusi. Kuigi mõõtmisstandardiga kaasnevad esialgsed kohandamiskulud vahemikus 1,3–3,2 miljonit eurot, säästavad ettevõtjad selle rakendamisega pikas perspektiivis raha, sest nad peavad kasutama ainult ühte mõõtmisprotsessi, et täita REACH-määruse kohast eraldi aruandluskohustust seoses graanulikaoga. Liikmesriikide ametiasutustele tekivad teatavad töötlemise ja nõuete täitmise tagamisega seotud lisakulud, kuna nad peavad looma sertifitseeritud ettevõtjate avaliku registri ja tagama määruse järgimise. Seda tasakaalustab aga koristuskulude ärajäämisest tulenev kokkuhoid. Tarbijate jaoks võib plasttoodete hind veidi tõusta, kui graanulitootjad ei suuda katta graanulitega seotud kulude väikest suurenemist.
Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?
Graanulite tarneahelas on suur osakaal VKEdel. Kui tootjad ja ringlussevõtjad on enamasti suurettevõtjad, siis hinnanguliselt ligikaudu 89 % töötlejatest ja umbes 96 % logistikaettevõtjatest on VKEd. Selleks et hinnata eelistatud variandi mõju VKEdele, korraldati nende seas sihtuuring. 330 vastajast enamik teatas, et kohustuslike nõuete leebem versioon oleks vastuvõetav. Selle arvessevõtmiseks kohaldati allvarianti 2b, millega nähakse ette leebemad nõuded mikro- ja väikeettevõtjatele (nt on välisauditi tegemise sagedus väiksem ning ei ole kohustust investeerida teatavatesse kallitesse seadmetesse või toimingutesse). Nagu uuringule vastajad soovisid, hõlmab eelistatud variant rahalist ja mitterahalist toetust kõnealustele väiksematele ettevõtjatele ning sellega nähakse ette võimalus anda neile rohkem aega uute nõuetega kohanemiseks. Mis puudutab ELi plastigraanulite sektori konkurentsivõimet üldisemalt, siis eelistatud variandiga kaasnevad hinnangulised kulud moodustavad ligikaudu 0,13 % ELi plastisektori käibest ja ei kujuta seega endast märkimisväärset ohtu sektori konkurentsivõimele. Kuigi mõju VKEdele võib olla tõsisem, peaksid nende ettevõtjate suhtes kohaldatavad leebemad nõuded aitama seda leevendada. Meetmeid kohaldatakse üksnes ELis toimuva tegevuse suhtes. Sellel on väga väike negatiivne mõju ELi ettevõtjate rahvusvahelisele konkurentsivõimele. ELi ettevõtjad on aga eelisolukorras, kui ka teised riigid võtavad vastu sarnased nõuded näiteks mõne sellise rahvusvahelise kokkuleppe raames, nagu seda on plastireostust käsitlev ülemaailmne leping.
Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigielarvetele ja ametiasutustele?

Väikesed kulud (kogu ELis esimesel aastal 313 000 eurot ja seejärel 125 000 eurot aastas) kaasnevad välisauditeid ja määruse täitmise tagamist käsitleva aruandluse läbitöötamisega.
Kas on oodata muud olulist mõju?
Ei.
Proportsionaalsus?
Algatuse hindamisest nähtub, et eelistatud variandiga ei minda kaugemale sellest, mis on vajalik algatuse eesmärkide saavutamiseks. See on kooskõlas meetmetega, mis oleksid tööstusharu sõnul asjakohased graanulikao tulemuslikuks vähendamiseks, ning sisaldab leebemaid nõudeid mikro- ja väikeettevõtjatele, kes on teatanud sellise leevenduse vajalikkusest. Eelistatud poliitikavariandiga vähendatakse märkimisväärselt mikroplasti tahtmatut keskkonda laskmist, see aga toob kasu keskkonnale ja potentsiaalselt ka inimeste tervisele. See kasu kaalub üles algatusega seotud lisakulud.
D. Järeelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Üldine eesmärk vähendada keskkonda sattuvat mikroplasti 30 % on seatud 2030. aastaks. Selle eesmärgi saavutamiseks tehtud edusamme hinnatakse iga kahe aasta tagant (2024, 2026, 2028, 2030) nullsaaste seirearuandes. Pärast 2030. aasta aruannet võidakse algatus läbi vaadata.