

Bruxelles, 16. listopada 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	16. listopada 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 333 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o sprečavanju gubitaka plastičnih peleta radi smanjenja onečišćenja mikroplastikom

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 333 final.

Priloženo: SWD(2023) 333 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.10.2023.
SWD(2023) 333 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o sprečavanju gubitaka plastičnih peleta radi smanjenja onečišćenja mikroplastikom

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

A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Plastični se peleti zbog svoje prirode i veličine smatraju mikroplastikom. Onečišćenje mikroplastikom izaziva sve veću zabrinutost javnosti i znanstvene zajednice. Mikroplastika je prisutna u okolišu kao posljedica 1.) razgradnje većih komada plastike koja se nepravilno zbrinjava ili baca u okoliš; 2.) korištenja proizvoda koji sadrže namjerno dodanu mikroplastiku i 3.) nenamjernog ispuštanja mikroplastike. Cilj je ove inicijative pronaći rješenje za jedan od izvora tih nenamjernih ispuštanja nakon preliminarnog studije za utvrđivanje i opisivanje glavnih izvora. Ova inicijativa bavi se plastičnim peletima. To je krovni pojam za sirovinu za sve plastične proizvode, koja može poprimiti različite oblike (peleti, ljuskice, prah itd.) Peleti koji se izgube u okolišu treći su najveći izvor mikroplastike koja se ispušta u okoliš. U studiji se procjenjuje da se svake godine izgubi 52 – 184 tisuće tona peleta (podaci za 2019.) Nakon što se izgube u okolišu, pelete je gotovo nemoguće uhvatiti jer su vrlo mobilni i često ih progutaju mnogi organizmi i životinje, a to nanosi štetu bioraznolikosti i ekosustavima te potencijalno zdravlju ljudi. Peleti se mogu razgraditi na manje čestice, koje mogu biti još štetnije jer su brojnije i sitnije. Budući da do gubitka peleta u svim dijelovima lanca opskrbe (proizvođači, prerađivači, subjekti za recikliranje, pružatelji usluga prijevoza i skladištenja, postaje za čišćenje spremnika) uglavnom dolazi zbog loše prakse rukovanja peletima, ti bi se gubici uglavnom mogli izbjeći. Loša praksa rukovanja peletima posljedica je nekoliko čimbenika: - subjekti u lancu opskrbe nedovoljno su informirani o veličini tih gubitaka, njihovim učincima i načinima njihova sprečavanja; - ne postoji gospodarski poticaj za smanjenje gubitaka peleta jer se nanosena šteta ne odražava u cijeni peleta; i - trenutačno ne postoji regulatorni okvir za sveobuhvatno rješavanje problema rukovanja peletima u cijelom lancu opskrbe.
Što bi trebalo postići?
Ova inicijativa znatno doprinosi ostvarenju ciljeva europskog zelenog plana, strategije za plastiku, akcijskog plana za kružno gospodarstvo i akcijskog plana za nultu stopu onečišćenja. Cilj joj je smanjiti onečišćenje povezano s mikroplastikom tako što će se sprečavati i smanjivati gubici peleta u okoliš do kojih dolazi zbog trenutačne prakse rukovanja peletima. Time će se postići tri posebna cilja: (1) smanjenje i sprečavanje gubitka peleta do razine koja omogućava postizanje Komisijina cilja da se ispuštanje mikroplastike u okoliš do 2030. smanji za 30 % (u usporedbi s razinama iz 2016.); (2) poboljšanje informiranosti o razmjeru gubitaka peleta u cijelom lancu opskrbe; i (3) ublažavanje posljedica povezanih mjera na MSP-ove u lancu opskrbe.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Onečišćenje peletima prekogranično je pitanje zbog kretanja peleta kroz okoliš i prekogranične prirode aktivnosti rukovanja peletima i lanaca opskrbe. Nacionalne mjere nisu dovoljne za rješavanje tog problema, ali mjerama na razini EU-a postići će se visoka razina zaštite okoliša u cijelom EU-u. Ujedno će se spriječiti fragmentacija unutarnjeg tržišta tako što će se osigurati da svi subjekti podliježu istim pravilima, čime će se osigurati jednaki uvjeti. Tako će se moći obuhvatiti cijeli lanac opskrbe, što će biti troškovno učinkovitije od mjera specifičnih za sektor ili nacionalnih mjera.
B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija?

Na temelju pregleda literature i doprinosa dionika (u okviru početne procjene učinka, otvorenog javnog savjetovanja i ciljane ankete za MSP-ove) razmotrene su četiri opcije politike:

Opcija 1: obvezna standardizirana metodologija za mjerenje gubitaka peleta;

Opcija 2: obvezni zahtjevi u novim propisima EU-a (na temelju najbolje industrijske prakse, npr. inicijative „Operation Clean Sweep”) za sprečavanje i smanjenje gubitaka peleta, uz obvezno certificiranje društava, i tri podopcije s blažim zahtjevima za:

2.a: mikropoduzeća;

2.b: mikropoduzeća i mala poduzeća;

2.c: mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća;

Opcija 3: poboljšana ambalaža za logistiku u vezi s peletima; i

Opcija 4: cilj na razini EU-a za smanjenje gubitaka peleta.

Najpoželjnija opcija temelji se na kombinaciji najisplativije i najprimjerenije opcije s obzirom na njihov očekivani učinak na okoliš, gospodarstvo i društvo, njihovu učinkovitost, djelotvornost, koherentnost i proporcionalnost te povezane administrativne troškove.

Najpoželjnija opcija politike kombinacija je opcije 1 (obvezna standardizirana metodologija za mjerenje gubitaka peleta) i podopcije 2.b (obvezni zahtjevi u novim propisima EU-a s blažim zahtjevima za mikropoduzeća i mala poduzeća). Opcijom 1 poboljšat će se informiranost o razmjeru gubitaka peleta u cijelom lancu opskrbe (2. cilj). Provedbom podopcije 2.b izravno će se smanjiti količina peleta koji se gube u okolišu EU-a (1. cilj) i pritom ublažiti posljedice za MSP-ove u lancu opskrbe (3. cilj).

Potencijal svake opcije politike za smanjenje gubitaka peleta procijenjen je i izražen kao raspon zbog određenih nesigurnosti u vezi s osnovnim scenarijem za gubitke peleta. Međutim, usporedba opcija relativno je pouzdana jer pokazuje kako su opcije rangirane.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Tijekom otvorenog javnog savjetovanja oko 80 % ispitanika složilo se da je onečišćenje mikroplastikom opasno za okoliš i zdravlje ljudi. Većina se složila da se peletima nepravilno rukuje, a 87 % pozvalo je na uspostavu sveobuhvatnog zakonodavnog sustava na razini EU-a za društva koja rade s peletima.

Nevladine organizacije izrazito podupiru uspostavu usklađenih obveznih zahtjeva na razini EU-a. Proizvođači smatraju i da bi se ti zahtjevi mogli jednostavno i brzo uvesti ako se budu temeljili na njihovu postojećem programu certificiranja (*Operation Clean Sweep*). Subjekti za recikliranje također preferiraju uvođenje zahtjeva na razini EU-a kako bi se osigurali jednaki uvjeti. Prerađivači, koji su većinom MSP-ovi, izjavili su da će zbog ograničenih resursa neke zahtjeve biti teško ispuniti.

U okviru ciljane ankete za MSP-ove mikropoduzeća i mala poduzeća navela su da bi im troškovi postizanja sukladnosti s određenim obveznim zahtjevima predstavljali preveliko opterećenje, a većina ispitanika izjavila je da bi financijska potpora i mjerna norma bile mjere koje bi im najviše pomogle u rješavanju problema gubitaka peleta.

Najpoželjnija opcija stoga je u skladu sa stajalištima dionika i trebala bi biti prihvatljiva relevantnim dionicima i široj javnosti.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije?

Mjerama iz najpoželjnije opcije osigurava se da cijeli lanac opskrbe peletima u EU-u podliježe istim obveznim zahtjevima. Očekuje se da će ta opcija doprinijeti smanjenju količine peleta ispuštenih u okoliš za 60 – 83 % (25 – 141 tisuća tona godišnje), čime će se ostvariti otprilike četvrtina Komisijina

cilja smanjenja ispuštanja mikroplastike za 30 % do 2030. Smanjenje gubitaka peleta korisno je za okoliš i gospodarstvo (npr. zbog veće privlačnosti za turiste i većeg ulova zahvaljujući manjem broju peleta u okolišu). Time se sprečava i potencijalni rizik za zdravlje ljudi. Ujedno se smanjuju troškovi za lokalne zajednice u pogođenim područjima jer neće morati financirati čišćenje gubitaka peleta. Zahvaljujući mjernoj normi bit će dostupni i bolji podaci o gubicima peleta. Poduzeća će ostvariti određene uštede jer će trebati primjenjivati samo jednu mjernu normu i gubit će manje peleta. Imat će koristi i od jednakih uvjeta zahvaljujući samo jednom skupu obveznih zahtjeva.
Koji su troškovi najpoželjnije opcije?
Očekuje se da će zbog predloženih mjera poduzeća snositi dodatne troškove od 376 – 491 milijun EUR godišnje jer će trebati prilagoditi svoje mjere prevencije i smanjenja. Poduzeća trebaju financirati i vanjsku reviziju i certifikaciju svojih mjera te zatim o tome obavijestiti javna tijela. Iako mjerna norma podrazumijeva početne troškove prilagodbe u rasponu od 1,3 do 3,2 milijuna EUR, njezina provedba dugoročno će poduzećima omogućiti uštede jer će morati primjenjivati samo jedan postupak mjerenja da bi ispunila zaseban zahtjev za izvješćivanje u skladu s Uredbom REACH u vezi s gubicima peleta. Javna tijela u državama članicama snosit će neke dodatne troškove obrade i provedbe jer moraju uspostaviti javni registar certificiranih poduzeća i osigurati sukladnost s Uredbom. Međutim, to je uravnoteženo s uštedama jer se izbjegava čišćenje. Potrošači bi mogli osjetiti manje povećanje cijena plastičnih proizvoda ako proizvođači peleta ne apsorbiraju blago povećanje troškova peleta.
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
U lancu opskrbe peletima velik je udio MSP-ova. Dok su proizvođači i subjekti za recikliranje većinom velika poduzeća, procjenjuje se da su oko 89 % prerađivača i oko 96 % logističkih poduzeća MSP-ovi. Provedena je ciljana anketa kako bi se procijenio učinak najpoželjnije opcije na MSP-ove. Većina od 330 ispitanika izjavila je da bi blaža verzija obveznih zahtjeva bila prihvatljiva. To je uzeto u obzir u okviru podopcije 2.b, koja podrazumijeva ublažavanje zahtjeva za mikropoduzeća i mala poduzeća (npr. rjeđe vanjske revizije, nepostojanje obveze ulaganja u određenu skupu opremu ili postupke). U skladu sa zahtjevima ispitanika najpoželjnija opcija uključuje financijsku i nefinancijsku potporu za te manje subjekte i omogućuje da im se pruži više vremena za prilagodbu novim zahtjevima. Kad je riječ o konkurentnosti sektora plastičnih peleta u EU-u općenito, procijenjeni troškovi najpoželjnije opcije čine oko 0,13 % prometa sektora plastike u EU-u, stoga ne ugrožavaju znatno njegovu konkurentnost. Iako bi posljedice za MSP-ove mogle biti ozbiljnije, blaži zahtjevi utvrđeni za njih trebali bi pomoći u njihovu ublažavanju. Mjere se primjenjuju samo na aktivnosti unutar EU-a. To će imati neznatan negativan učinak na međunarodnu konkurentnost subjekata iz EU-a. Međutim, subjekti iz EU-a imat će prednost ako i kada druge zemlje uvedu slične zahtjeve, npr. u okviru međunarodnog sporazuma kao što je globalni sporazum o onečišćenju plastikom.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Nastat će manji troškovi povezani s obradom izvješća o vanjskoj reviziji i provedbom Uredbe (313 000 EUR u prvoj godini i 125 000 EUR godišnje za daljnje godine na razini EU-a).
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Ne.
Proporcionalnost?

Procjena ove inicijative pokazala je da najpoželjnija opcija ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva inicijative. Inicijativa je usklađena s onim što je industrija navela kao primjereno za djelotvorno smanjenje gubitaka peleta i sadržava blaže zahtjeve za mikropoduzeća i mala poduzeća, koja su istaknula da su oni potrebni. Najpoželjnijom opcijom znatno će se smanjiti nenamjerno ispuštanje mikroplastike, a to će povoljno utjecati na okoliš i potencijalno na zdravlje ljudi, što nadilazi dodatne povezane troškove.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Opći je cilj da se ispuštanje mikroplastike u okoliš smanji za 30 % do 2030. Napredak u ostvarenju tog cilja procjenjivat će se svake dvije godine (2024., 2026., 2028., 2030.) u izvješću o praćenju postizanja cilja nulte stope onečišćenja. Inicijativa bi se mogla preispitati nakon izvješća za 2030.