



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 16 oktober 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	16 oktober 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 333 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake de voorkoming van het verlies van kunststofpellets om verontreiniging door microplastics te verminderen

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 333 final.

Bijlage: SWD(2023) 333 final

Brussel, 16.10.2023
SWD(2023) 333 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

**Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**inzake de voorkoming van het verlies van kunststofpellets om verontreiniging door
microplastics te verminderen**

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

A. Behoeftte aan actie

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

Kunststofpellets worden vanwege hun aard en grootte beschouwd als microplastics. Verontreiniging door microplastics leidt in toenemende mate tot bezorgdheid bij de bevolking en in de wetenschappelijke wereld. Microplastics komen in het milieu terecht door 1) de afbraak van grotere stukken plastic die op onjuiste wijze worden weggegooid, verwijderd of achtergelaten in het milieu; 2) het gebruik van producten die opzettelijk toegevoegde microplastics bevatten; en 3) het onopzettelijk vrijkomen van microplastics. Dit initiatief is bedoeld om één bron van dit onbedoelde vrijkomen aan te pakken en volgt op een vooronderzoek om de belangrijkste bronnen te inventariseren en te karakteriseren.

In dit initiatief wordt de nadruk gelegd op kunststofpellets, de overkoepelende term die wordt gehanteerd om te verwijzen naar de grondstof die voor alle kunststofproducten wordt gebruikt en die verschillende vormen kan aannemen (pellets, vlokken, poeders enz.). Als pellets in de omgeving terechtkomen, vormen zij de op twee na grootste bron van microplastics die in het milieu terechtkomen. Volgens dit onderzoek gaat er elk jaar tussen de 52 000 en 184 000 ton pellets verloren (cijfers voor 2019). Zodra zij in het milieu aanwezig zijn, zijn pellets er praktisch onmogelijk weer uit te halen en uiterst mobiel, en het is bekend dat zij door allerlei organismen en dieren worden opgegeten, waardoor zij schade toebrengen aan de biodiversiteit en de ecosystemen, en mogelijk aan de menselijke gezondheid. Pellets kunnen uiteenvallen in kleinere deeltjes, die nog meer schade kunnen aanrichten vanwege hun grotere aantallen en kleinere afmetingen. Het verlies van pellets treedt op in elk stadium van de toeleveringsketen (producenten, verwerkers, recyclers, transport- en opslagbedrijven, tankreinigingsinstallaties), voornamelijk als gevolg van een slechte hantering van pellets, wat betekent dat het verlies grotendeels te vermijden valt.

Deze slechte hantering van pellets is het gevolg van verschillende factoren:

- in de hele toeleveringsketen is er onvoldoende bewustzijn rond de omvang van dit verlies, de gevolgen ervan en hoe het kan worden voorkomen;
- er zijn geen economische prikkels om het verlies van pellets te beperken, omdat de veroorzaakte schade niet wordt geïnternaliseerd in de prijs van de pellets; en
- er is momenteel geen regelgevingskader dat de hantering van pellets in de hele toeleveringsketen aanpakt.

Wat is het doel?

Dit initiatief levert een aanzienlijke bijdrage aan het realiseren van de verbintenissen die zijn aangegaan in de Europese Green Deal, de strategie inzake kunststoffen, het actieplan voor de circulaire economie en het actieplan Verontreiniging naar nul. Het doel is om verontreiniging door microplastics te verminderen door het voorkomen en verminderen van het verlies van pellets in het milieu als gevolg van de huidige manier waarop pellets worden gehanteerd. Dit wordt vertaald in drie specifieke doelstellingen:

- (1) het verlies van pellets terugdringen en voorkomen tot een niveau dat overeenkomt met de doelstelling van de Commissie om de in het milieu vrijgekomen microplastics tegen 2030 met 30 % te verminderen (ten opzichte van de niveaus van 2016);
- (2) de informatie over de omvang van het verlies van pellets in de hele toeleveringsketen verbeteren; en
- (3) ervoor zorgen dat de gevolgen van aanverwante maatregelen voor kmo's die actief zijn in de toeleveringsketen, op passende wijze worden beperkt.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

Verontreiniging door pellets is een grensoverschrijdend probleem vanwege hun mobiliteit in het milieu en de grensoverschrijdende aard van pelletverwerkingsactiviteiten en toeleveringsketens. Met nationale maatregelen alleen kan dit probleem niet worden opgelost, terwijl maatregelen op EU-niveau zullen zorgen voor een hoog niveau van milieubescherming in de hele EU.

Maatregelen op EU-niveau zullen versnippering van de interne markt voorkomen door ervoor te zorgen dat alle marktdeelnemers aan dezelfde regels worden onderworpen, waardoor een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Dit zal de volledige toeleveringsketen helpen bestrijken en kosteneffectiever zijn dan sectorspecifieke of nationale maatregelen.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie?

Op basis van een literatuuronderzoek en de inbreng van belanghebbenden (tijdens de aanvangseffectbeoordeling, de openbare raadpleging en de gerichte kmo-vragenlijst) werden vier beleidsopties overwogen:

optie 1: verplichte gestandaardiseerde methodologie om het verlies van pellets te meten;

optie 2: dwingende vereisten (gebaseerd op de beste praktijken in de sector, bv. “Operation Clean Sweep”) om het verlies van pellets te voorkomen en te verminderen in een nieuwe EU-wet, met een verplichte certificering voor bedrijven, en drie subopties met minder strenge vereisten voor:

2a: micro-ondernemingen;

2b: micro- en kleine ondernemingen;

2c: micro-, kleine en middelgrote ondernemingen;

optie 3: verbeterde verpakking voor pelletlogistiek; en

optie 4: EU-doelstelling om het verlies van pellets te verminderen.

De voorkeursoptie werd samengesteld door de meest kosteneffectieve en passende opties te combineren op basis van de verwachte ecologische, economische en sociale effecten, de administratieve kosten en de doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang en evenredigheid.

De voorkeursbeleidsoptie is een combinatie van optie 1 (verplichte gestandaardiseerde methodologie om het verlies van pellets te meten) en suboptie 2b (dwingende vereisten in een nieuwe EU-wet met minder strenge vereisten voor micro- en kleine ondernemingen). Optie 1 zal de informatie over de omvang van het verlies van pellets in de hele toeleveringsketen verbeteren (doelstelling 2). Suboptie 2b zal de hoeveelheid pellets die verloren gaat in het milieu van de EU rechtstreeks verminderen (doelstelling 1) en tegelijkertijd de eventuele gevolgen voor kmo's in de toeleveringsketen beperken (doelstelling 3).

Het reductiepotentieel van elke beleidsoptie werd geraamd en uitgedrukt in een bereik vanwege een zekere mate van onzekerheid rond de referentietoestand voor het verlies van pellets. De vergelijking van de verschillende opties is echter relatief zeker omdat deze laat zien hoe de opties gerangschikt staan.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

Tijdens de openbare raadpleging was ongeveer 80 % van de respondenten het ermee eens dat verontreiniging door microplastics gevaarlijk is voor het milieu en de menselijke gezondheid. Een meerderheid was het ermee eens dat er bij de huidige pelletgerelateerde activiteiten sprake was van onjuiste hantering en 87 % pleitte voor een omvattend wetgevingssysteem op EU-niveau voor bedrijven die met pellets omgaan.

Ngo's zijn een groot voorstander van geharmoniseerde verplichte vereisten op EU-niveau. Producenten zijn ook van mening dat deze vereisten eenvoudig en snel uit te voeren zijn, zolang zij voortbouwen op hun bestaande certificeringssysteem (Operation Clean Sweep). Recyclers zijn ook

voorstander van vereisten op EU-niveau om een gelijk speelveld te garanderen. Verwerkers, voornamelijk kleine en middelgrote ondernemingen, meldden dat sommige vereisten moeilijk uit te voeren zouden zijn vanwege de beperkte middelen.

In de gerichte kmo-vragenlijst gaven micro- en kleine bedrijven aan dat de kosten om aan bepaalde dwingende vereisten te voldoen te zwaar voor hen zouden zijn en een meerderheid van de respondenten noemde financiële steun en een meetnorm als de ondersteunende maatregelen die hen het best zouden helpen om het verlies van pellets aan te pakken.

De voorkeursoptie sluit daarom aan bij de standpunten van de belanghebbenden en zou aanvaardbaar moeten zijn voor zowel de belanghebbenden als het grote publiek.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

De maatregelen in de voorkeursoptie zorgen ervoor dat de hele toeleveringsketen van pellets binnen de EU aan dezelfde dwingende vereisten wordt onderworpen. Verwacht wordt dat dit zal bijdragen aan een vermindering van 60-83 % van het volume pellets dat in het milieu terechtkomt (25 000 tot 141 000 ton per jaar), en daarmee aan ongeveer een kwart van de totale doelstelling van de Commissie om de hoeveelheid vrijgekomen microplastics tegen 2030 met 30 % te verminderen.

De daling in het verlies van pellets is goed voor het milieu en de economie (bv. door een grotere aantrekkingskracht op toeristen en een grotere visvangst doordat er minder pellets in het milieu terechtkomen). Bovendien is het een voorzorgsmaatregel tegen een mogelijk risico voor de menselijke gezondheid. De kosten voor lokale gemeenschappen in gebieden die door de vrijgekomen pellets worden aangetast, zijn ook lager aangezien zij het opruimen van de verloren pellets niet hoeven te financieren.

Bovendien zijn er dankzij de meetnorm betere gegevens over het verlies van pellets beschikbaar.

Voor bedrijven zijn er kostenbesparingen omdat zij maar één meetnorm hoeven toe te passen en minder pellets verliezen. Ook het gelijke speelveld dankzij één reeks dwingende vereisten speelt in hun voordeel.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

De voorgestelde maatregelen zullen bedrijven naar verwachting 376 tot 491 miljoen EUR per jaar extra kosten, omdat bedrijven hun maatregelen om het verlies van pellets te voorkomen en te verminderen moeten aanpassen. Bedrijven moeten ook de externe controle en certificering van hun maatregelen financieren en vervolgens de overheidsinstanties op de hoogte stellen. Hoewel de meetnorm initiële aanpassingskosten met zich meebrengt die variëren tussen de 1,3 en 3,2 miljoen EUR, bespaart de invoering ervan bedrijven op de lange termijn geld omdat zij slechts één meetproces hoeven toe te passen om te voldoen aan de afzonderlijke rapportageverplichting krachtens de Reach-verordening inzake het verlies van pellets.

De overheidsinstanties in de lidstaten krijgen te maken met extra verwerkings- en handhavingskosten omdat zij een openbaar register van gecertificeerde bedrijven moeten opzetten en moeten toezien op de naleving van de verordening. Dit wordt echter gecompenseerd door besparingen omdat opruimingsacties worden voorkomen.

Consumenten kunnen te maken krijgen met een kleine stijging in de kosten van kunststofproducten als de pelletproducenten de lichte stijging in de kosten van de pellets niet absorberen.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen en voor het concurrentievermogen?

De toeleveringsketen van pellets bestaat voor een groot deel uit kleine en middelgrote ondernemingen. Terwijl producenten en recyclers meestal grote bedrijven zijn, zijn naar schatting ongeveer 89 % van de verwerkende bedrijven en ongeveer 96 % van de logistieke bedrijven kmo's.

Om het effect van de voorkeursoptie op kmo's te evalueren, is een gerichte vragenlijst afgenomen. Van de 330 respondenten gaf een meerderheid aan dat een minder strenge versie van de dwingende vereisten aanvaardbaar zou zijn. Hiermee werd rekening gehouden door de toepassing van suboptie 2b, die het niveau van de vereisten voor micro- en kleine ondernemingen verlaagt (bv. een lagere frequentie van externe audits, geen verplichting om te investeren in bepaalde dure apparatuur of procedures). Zoals gevraagd door de respondenten van de vragenlijst, omvat de voorkeursoptie financiële en niet-financiële steun voor deze kleinere marktdeelnemers en biedt zij de mogelijkheid om hen meer tijd te geven om zich aan de nieuwe eisen aan te passen. Wat meer algemeen het concurrentievermogen van de sector van de kunststofpellets in de EU betreft, bedragen de geraamde kosten van de voorkeursoptie ongeveer 0,13 % van de omzet van de kunststoffensector in de EU, wat dus geen significante bedreiging vormt voor het concurrentievermogen. Hoewel de gevolgen zwaarder zouden kunnen zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen, zouden de minder strenge vereisten voor deze marktdeelnemers deze gevolgen moeten helpen verzachten. De maatregelen gelden alleen voor activiteiten binnen de EU. Dit zal een zeer beperkt negatief effect hebben op het internationale concurrentievermogen van EU-bedrijven. De marktdeelnemers uit de EU zullen echter in het voordeel zijn als/wanneer andere landen vergelijkbare eisen invoeren, bv. via een internationale overeenkomst zoals het mondiaal verdrag inzake verontreiniging door kunststoffen.
Zijn er een significante effecten voor de nationale begrotingen en overheden?
Er zullen geringe kosten zijn (313 000 EUR voor het eerste jaar en 125 000 EUR per jaar voor de hele EU) in verband met de verwerking van de rapportage over externe audits en de handhaving van de verordening.
Zijn er andere significante gevolgen?
Nee.
Evenredigheid?
Uit de beoordeling van dit initiatief is gebleken dat de voorkeursoptie niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het initiatief te verwezenlijken. Het ligt in de lijn van wat de industrie had aangegeven als passend om het verlies van pellets op doeltreffende wijze te verminderen en bevat minder strenge vereisten voor micro- en kleine bedrijven die de noodzaak hiervan hadden aangegeven. De voorkeursoptie zal de onbedoelde vrijgave van microplastics aanzienlijk verminderen en zo voordelen voor het milieu en mogelijk de menselijke gezondheid opleveren die opwegen tegen de extra bijbehorende kosten.
D. Evaluatie
Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?
De algemene reductiedoelstelling van 30 % voor microplastics die in het milieu terechtkomen, is vastgesteld voor 2030. Om de twee jaar (2024, 2026, 2028, 2030) zal de vooruitgang worden beoordeeld in het verslag over de monitoring van een samenleving zonder verontreiniging. Na het verslag voor 2030 kan het initiatief worden geëvalueerd.