Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 16 października 2023 r.
(OR. en)

14248/23
ADD 6

Międzyinstytucjonalny numer referencyjny:
2023/0373(COD)

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	16 października 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 333 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW *Towarzyszący dokumentowi:* wniosek w sprawie ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zapobiegania stratom granulatu z tworzyw sztucznych w celu ograniczenia zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 333 final.

Zał.: SWD(2023) 333 final

KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.10.2023 r.
SWD(2023) 333 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

wniosek w sprawie ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie zapobiegania stratom granulatu z tworzyw sztucznych w celu ograniczenia zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku

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

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Granulat z tworzyw sztucznych, ze względu na jego charakter i rozmiar, uznaje się za mikrodrobiny plastiku. Zanieczyszczenie mikrodrobinami plastiku wzbudza coraz większe zaniepokojenie opinii publicznej i naukowców. Mikrodrobiny plastiku są obecne w środowisku z powodu: 1) degradacji większych kawałków tworzyw sztucznych niewłaściwie wyrzuconych, usuniętych lub porzuconych w środowisku, 2) stosowania produktów zawierających celowo dodane mikrodrobiny plastiku oraz 3) niezamierzonego uwalniania mikrodrobin plastiku. Niniejsza inicjatywa służy wyeliminowaniu jednego ze źródeł tego niezamierzonego uwalniania po przeprowadzeniu wstępnego badania mającego na celu określenie i scharakteryzowanie głównych źródeł.

Inicjatywa ta koncentruje się na granulacie z tworzyw sztucznych – szeroko rozumianym pojęciu stosowanym w odniesieniu do surowca wykorzystywanego we wszystkich produktach z tworzyw sztucznych, który może występować pod różnymi postaciami (granulatu, płatków, proszków itp.). Granulat, jeśli trafia do środowiska, stanowi trzecie co do wielkości źródło mikrodrobin plastiku uwalnianych do środowiska. W ramach przeprowadzonego badania oszacowano, że co roku dochodzi do utraty 52–184 tys. ton granulatu (dane z 2019 r.). Wychwytywanie granulatu w środowisku jest niemal niemożliwe, gdyż rozprzestrzenia się on niezwykle łatwo i wiadomo, że jest zjadany przez szereg organizmów i zwierząt, w związku z czym szkodzi różnorodności biologicznej i ekosystemom oraz potencjalnie zdrowiu ludzi. Granulat może rozpadać się na mniejsze cząstki, a ryzyko spowodowania szkody może być jeszcze większe ze względu na większą liczbę i mniejszy rozmiar takich cząstek. Do strat granulatu dochodzi na każdym etapie łańcucha dostaw (producenci, przetwórcy, podmioty zajmujące się recyklingiem, transportem i magazynowaniem, stacje oczyszczania zbiorników) głównie z powodu niewłaściwych praktyk obchodzenia się z granulatem, w związku z tym można takich strat w dużej mierze uniknąć.

Wspomniane niewłaściwe praktyki obchodzenia się z granulatem wynikają z kilku czynników:

- w całym łańcuchu dostaw brakuje wiedzy na temat wielkości tych strat, ich skutków i sposobów zapobiegania im;
- nie ma żadnej zachęty gospodarczej do ograniczenia strat granulatu, ponieważ wyrządzane przez nie szkody nie są uwzględniane w cenie granulatu; oraz
- obecnie nie przewidziano żadnych ram regulacyjnych, które kompleksowo regulowałyby kwestię obchodzenia się z granulatem w całym łańcuchu dostaw.

Co należy osiągnąć?

Niniejsza inicjatywa w znacznym stopniu przyczynia się do wypełnienia zobowiązań podjętych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, strategii w dziedzinie tworzyw sztucznych, planu działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym i planu działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń. Jej celem jest ograniczenie zanieczyszczenia związanego z mikrodrobinami plastiku przez zapobieganie trafiającym do środowiska stratom granulatu wynikającym z obecnych praktyk obchodzenia się z granulatem i ograniczanie tych strat. Powyższe przekłada się na trzy cele szczegółowe:

1) ograniczenie strat granulatu do poziomu zgodnego z celem Komisji w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku uwalnianymi do środowiska o 30 % do 2030 r. (w porównaniu z poziomami z 2016 r.) i zapobieganie tym stratom;
2) poprawa jakości informacji na temat wielkości strat granulatu w całym łańcuchu dostaw; oraz
3) zapewnienie odpowiedniego złagodzenia skutków powiązanych środków dla MŚP uczestniczących w łańcuchu dostaw.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Zanieczyszczenie granulatem jest problemem transgranicznym ze względu na rozprzestrzenianie się granulatu w środowisku, a także transgraniczny charakter działań związanych z obchodzeniem się z granulatem i łańcuchów dostaw. Problemu tego nie można rozwiązać za pomocą działań podejmowanych wyłącznie na poziomie krajowym, natomiast działania na poziomie UE zapewnią wysoki poziom ochrony środowiska w całej UE.

Działania na poziomie UE zapobiegną rozdrobnieniu rynku wewnętrznego dzięki zagwarantowaniu, że wszystkie podmioty będą podlegały tym samym przepisom, co doprowadzi do wyrównania warunków działania. Pomoże to objąć działaniami cały łańcuch dostaw i będzie bardziej opłacalne niż działania sektorowe lub krajowe.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant?

Na podstawie przeglądu literatury i uwag zainteresowanych stron (otrzymanych na etapie prac nad wstępną oceną skutków, w trakcie otwartych konsultacji publicznych i w ramach badania ukierunkowanego na MŚP) rozważono cztery warianty strategiczne:

wariant 1: obowiązkowa znormalizowana metodyka pomiaru strat granulatu;

wariant 2: przewidziane w nowych przepisach UE obowiązkowe wymogi (oparte na najlepszych praktykach przemysłowych, np. „Operation Clean Sweep") dotyczące zapobiegania stratom granulatu i ich ograniczania, z obowiązkową certyfikacją przedsiębiorstw, i trzy podwarianty z łagodniejszymi wymogami dla:

- 2a: mikroprzedsiębiorstw;
- 2b: mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw;
- 2c: mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw;

wariant 3: ulepszone opakowania do celów logistyki granulatu; oraz

wariant 4: cel na szczeblu UE dotyczący ograniczenia strat granulatu.

Preferowany wariant opracowano przez połączenie najbardziej opłacalnych i odpowiednich wariantów pod względem ich oczekiwanych skutków środowiskowych, gospodarczych i społecznych, kosztów administracyjnych oraz ich skuteczności, wydajności, spójności i proporcjonalności.

Preferowanym wariantem strategicznym jest połączenie wariantu 1 (obowiązkowa znormalizowana metodyka pomiaru strat granulatu) i podwariantu 2b (obowiązkowe wymogi w nowych przepisach UE z łagodniejszymi wymogami dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw). Wariant 1 poprawi jakość informacji na temat wielkości strat granulatu w całym łańcuchu dostaw (cel 2). Podwariant 2b bezpośrednio zmniejszy ilość granulatu trafiającą do środowiska UE (cel 1), jednocześnie łagodząc wszelkie skutki dla MŚP w łańcuchu dostaw (cel 3).

Ograniczenie strat możliwe do osiągnięcia w każdym wariancie strategicznym oszacowano i wyrażono za pomocą przedziału ze względu na pewien margines niepewności co do poziomu odniesienia dla strat granulatu. Porównanie poszczególnych wariantów daje jednak względną pewność, ponieważ pokazuje, jak klasyfikują się te warianty.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Podczas otwartych konsultacji publicznych około 80 % respondentów zgodziło się, że zanieczyszczenie mikrodrobinami plastiku stwarza zagrożenie dla środowiska i zdrowia ludzi. Większość respondentów zgodziła się, że obecnie obchodzenie się z granulatem jest niewłaściwe, a 87 % wezwało do stworzenia kompleksowego systemu legislacyjnego na poziomie UE dla

przedsiębiorstw mających do czynienia z granulatem.

Organizacje pozarządowe zdecydowanie popierają ustanowienie zharmonizowanych obowiązkowych wymogów na poziomie UE. Producenci uważają również, że wdrożenie tych wymogów byłoby łatwe i szybkie, o ile opierałyby się one na ich istniejącym systemie certyfikacji (Operation Clean Sweep). Podmioty zajmujące się recyklingiem opowiadają się również za wymogami na poziomie UE, aby zapewnić równe warunki działania. Przetwórcy, głównie MŚP, zgłosili, że wdrożenie niektórych wymogów byłoby trudne ze względu na ograniczone zasoby.

Podczas badania ukierunkowanego na MŚP mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa wskazały, że koszty przestrzegania niektórych obowiązkowych wymogów będą dla nich zbyt dużym obciążeniem, a większość respondentów jako środki wsparcia, które byłyby dla nich najbardziej pomocne w przeciwdziałaniu stratom granulatu, wskazała wsparcie finansowe i normę pomiarową.

Preferowany wariant jest zatem zgodny z poglądami zainteresowanych stron i powinien być możliwy do zaakceptowania zarówno dla odpowiednich zainteresowanych stron, jak i dla ogółu społeczeństwa.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Środki przewidziane w preferowanym wariancie zapewniają, aby cały łańcuch dostaw granulatu w UE podlegał tym samym obowiązkowym wymogom. Oczekuje się, że przyczyni się to do ograniczenia ilości granulatu uwalnianych do środowiska o 60–83 % (25–141 tys. ton rocznie), co przełoży się na osiągnięcie około jednej czwartej ogólnego celu Komisji w zakresie ograniczenia uwalniania mikrodrobin plastiku o 30 % do 2030 r.

Ograniczenie strat granulatu przynosi korzyści środowisku i gospodarce (np. przez zwiększenie atrakcyjności w oczach turystów i zwiększenie połowów dzięki mniejszej ilości granulatu w środowisku). Ponadto stanowi środek zapobiegający potencjalnym zagrożeniom dla zdrowia ludzi. Obniża również koszty ponoszone przez społeczności lokalne na dotkniętych obszarach, które nie muszą finansować usuwania skutków strat.

Ponadto dzięki normie pomiarowej dostępne są lepsze dane na temat strat granulatu.

Dla przedsiębiorstw oznacza to pewne oszczędności kosztów, ponieważ zastosowanie ma tylko jedna norma pomiarowa, a do środowiska trafiają mniejsze ilości granulatu. Korzystne dla przedsiębiorstw są także równe warunki działania uzyskiwane dzięki tylko jednemu zestawowi obowiązkowych wymogów.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Oczekuje się, że proponowane środki spowodują dla przedsiębiorstw dodatkowy koszt w wysokości 376–491 mln EUR rocznie, ponieważ przedsiębiorstwa muszą dostosować swoje środki zapobiegania stratom i ich ograniczania. Przedsiębiorstwa muszą również finansować audyt zewnętrzny i certyfikację wdrażanych środków, a następnie powiadamiać o tym organy publiczne. Chociaż norma pomiarowa wiąże się z początkowymi kosztami dostosowania w wysokości 1,3–3,2 mln EUR, w dłuższej perspektywie jej wdrożenie prowadzi do oszczędności dla przedsiębiorstw, ponieważ w celu spełnienia wynikającego z rozporządzenia REACH wymogu w zakresie odrębnej sprawozdawczości w odniesieniu do strat granulatu przedsiębiorstwa stosują tylko jeden proces pomiarowy.

Organy publiczne w państwach członkowskich ponoszą pewne dodatkowe koszty związane z przetwarzaniem oraz z egzekwowaniem przepisów, ponieważ muszą utworzyć publiczny rejestr certyfikowanych przedsiębiorstw i zapewnić zgodność z rozporządzeniem. Jest to jednak zrównoważone oszczędnościami wynikającymi z uniknięcia konieczności usuwania skutków strat.

Dla konsumentów może to oznaczać niewielki wzrost kosztów produktów z tworzyw sztucznych, jeżeli producenci granulatu nie wezmą na siebie nieznacznego wzrostu kosztów.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

W łańcuchu dostaw granulatu duży udział mają MŚP. Podczas gdy producenci i podmioty zajmujące się recyklingiem to głównie duże przedsiębiorstwa, szacuje się, że około 89 % przetwórców i około 96 % podmiotów zajmujących się logistyką stanowią MŚP. Aby ocenić skutki wdrożenia preferowanego wariantu dla MŚP, przeprowadzono ukierunkowane badanie. Spośród 330 respondentów większość stwierdziła, że dopuszczalna byłaby łagodniejsza wersja obowiązkowych wymogów. Uwzględniono to przez zastosowanie podwariantu 2b, który obniża poziom wymogów dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw (np. mniejsza częstotliwość audytów zewnętrznych, brak obowiązku inwestowania w niektóre kosztowne urządzenia lub procedury). Zgodnie z postulatem respondentów biorących udział w badaniu preferowany wariant obejmuje wsparcie finansowe i niefinansowe dla tych mniejszych podmiotów i uwzględnia możliwość przedłużenia czasu na dostosowanie się do nowych wymogów.

Jeśli chodzi o konkurencyjność unijnego sektora granulatu z tworzyw sztucznych w ujęciu bardziej ogólnym, szacunkowe koszty preferowanego wariantu stanowią około 0,13 % obrotu unijnego sektora tworzyw sztucznych, a zatem nie stanowią istotnego zagrożenia dla konkurencyjności tego sektora. Chociaż skutki mogą być poważniejsze dla MŚP, łagodniejsze wymogi dla tych podmiotów powinny pomóc w ich niwelowaniu. Omawiane środki mają zastosowanie wyłącznie do działalności na terytorium UE. Będzie to miało bardzo niewielki negatywny wpływ na międzynarodową konkurencyjność unijnych podmiotów. Sytuacja unijnych podmiotów będzie jednak korzystna, jeżeli/gdy inne kraje przyjmą podobne wymogi, np. w drodze umowy międzynarodowej, takiej jak światowy traktat w sprawie zanieczyszczenia tworzywami sztucznymi.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Z przetwarzaniem sprawozdań z audytu zewnętrznego i egzekwowaniem przepisów rozporządzenia będą związane niewielkie koszty (313 000 EUR w pierwszym roku i 125 000 EUR rocznie dla UE).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie.

Proporcjonalność?

Z oceny niniejszej inicjatywy wynika, że preferowany wariant nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia określonych w niej celów. Jest on zgodny z tym, co według sugestii branży byłoby odpowiednie, aby skutecznie ograniczyć straty granulatu, i obejmuje łagodniejsze wymogi dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, które wskazały na konieczność takiego złagodzenia. Preferowany wariant znacznie ograniczy niezamierzone uwalnianie mikrodrobin plastiku, a tym samym przyniesie korzyści dla środowiska i potencjalnie dla zdrowia ludzi, a korzyści te przeważają nad dodatkowymi powiązanymi kosztami.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Ogólny cel w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku uwalnianymi do środowiska o 30 % ustalono na 2030 r. Postępy w realizacji tego celu będą oceniane co dwa lata (w latach 2024, 2026, 2028, 2030) w sprawozdaniu dotyczącym monitorowania postępów w eliminacji zanieczyszczeń. Po przedłożeniu sprawozdania z 2030 r. może nastąpić przegląd inicjatywy.