



Bruxelles, den 16.10.2023
SWD(2023) 333 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN
Ledsagedokument til
forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING
om forebyggelse af tab af plastgranulat for at mindske mikroplastforurening

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

A. Behov for handling

Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

Plastgranulat betragtes på grund af sin art og størrelse som mikroplast. Forurening med mikroplast er i stigende grad en kilde til offentlig og videnskabelig bekymring. Mikroplast forekommer i miljøet som følge af 1) nedbrydning af større stykker plast, der kasseres, bortskaffes eller efterlades i miljøet på forkert vis, 2) anvendelse af produkter, der indeholder bevidst tilsat mikroplast, og 3) utilsigtede udledninger af mikroplast. Dette initiativ har til formål at tackle en af kilderne til disse utilsigtede udledninger efter en indledende undersøgelse med henblik på at udpege og karakterisere de vigtigste kilder.

Initiativet fokuserer på plastgranulat, som er den paraplybetegnelse, der anvendes til at henvise til råmateriale til alle plastprodukter, som kan være i forskellige former (granulat, flager, pulver osv.). Plastgranulat, der går tabt i miljøet, udgør den tredjestørste kilde til mikroplast, der udledes i miljøet. Undersøgelsen anslår, at mellem 52 og 184 tusind ton granulat går tabt hvert år (tal fra 2019). Når det først er i miljøet, er det næsten umuligt at fjerne granulat, da det er ekstremt mobilt, og man ved, at det bliver spist af en række organismer og dyr, hvilket skader biodiversiteten og økosystemerne og potentielt menneskers sundhed. Granulat kan nedbrydes i mindre partikler, som potentielt kan forårsage større skade grundet det større antal og mindre størrelse. Granulat kan gå tabt i alle led i forsyningskæden (producenter, konverteringsvirksomheder, genanvendelsesvirksomheder, leverandører af transport- og lagertjenester, tankrensingsstationer), hovedsagelig på grund af dårlig praksis for håndtering af granulat, og dette tab kan derfor i vid udstrækning undgås.

Denne dårlige praksis for håndtering af granulat skyldes flere faktorer:

- Der er mangel på bevidsthed i hele forsyningskæden om omfanget af disse tab, deres virkninger og om, hvordan de kan forebygges.
- Der er ikke noget økonomisk incitament til at reducere tabene af granulat, da den forvoldte skade ikke internaliseres i granulatets pris. og
- Der findes ingen nuværende lovgivningsmæssige rammer for en omfattende håndtering af granulat i hele forsyningskæden.

Hvilke resultater skal der opnås?

Dette initiativ yder et væsentligt bidrag til at opfylde forpligtelserne i den europæiske grønne pagt, plaststrategien, handlingsplanen for den cirkulære økonomi og handlingsplanen for nulforurening. Det har til formål at reducere mikroplastrelateret forurening ved at forebygge og reducere det tab af plastgranulat i miljøet, som skyldes den nuværende praksis for håndtering af granulat. Dette giver sig udslag i tre specifikke mål:

- (1) reducere og forebygge tab af granulat til et niveau, der er i overensstemmelse med Kommissionens reduktionsmål på 30 % for mikroplast, der udledes i miljøet, senest i 2030 (i forhold til 2016-niveauerne)
- (2) forbedre oplysningerne om omfanget af tab af granulat i hele forsyningskæden og
- (3) sikre en passende afbødning af virkningerne af relaterede foranstaltninger for SMV'er, der er involveret i forsyningskæden.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Plastgranulatforurening er et grænseoverskridende problem på grund af granulatets mobilitet i miljøet samt den grænseoverskridende karakter af håndteringsaktiviteterne og forsyningskæderne. En national indsats kan ikke løse dette problem alene, hvorimod en indsats på EU-plan vil sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau i hele EU.

En indsats på EU-plan vil forhindre fragmentering af det indre marked ved at sikre, at alle operatører er underlagt de samme regler, hvilket dermed skaber lige konkurrencevilkår. Den vil bidrage til at dække hele forsyningskæden og vil være mere omkostningseffektiv end sektorspecifikke eller nationale foranstaltninger.

B. Løsninger

Hvilke løsninger har man overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning?

På grundlag af en litteraturgennemgang og input fra interessenter (til den indledende konsekvensanalyse, den åbne offentlige høring og den målrettede SMV-undersøgelse) blev fire politiske løsningsmodeller overvejet:

Løsningsmodel 1: obligatorisk standardiseret metode til måling af tab af granulat

Løsningsmodel 2: obligatoriske krav (baseret på bedste praksis i industrien, f.eks. "Operation Clean Sweep") for at forebygge og reducere tab af granulat ved ny EU-lovgivning med obligatorisk certificering af virksomheder og 3 delløsninger med mere lempelige krav til:

2a: mikrovirksomheder

2b: mikrovirksomheder og små virksomheder

2c: mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder

Løsningsmodel 3: forbedret emballage til granulatlogistik og

Løsningsmodel 4: EU-mål om at reducere tab af granulat.

Den foretrukne løsning blev udformet ved at kombinere de mest omkostningseffektive og hensigtsmæssige løsningsmodeller med hensyn til deres forventede miljømæssige, økonomiske og sociale konsekvenser, deres administrative omkostninger samt deres effektivitet, sammenhæng og proportionalitet.

Den foretrukne løsningsmodel er en kombination af løsningsmodel 1 (obligatorisk standardiseret metode til måling af tab af granulat) og delløsning 2b (obligatoriske krav i en ny EU-lovgivning med mere lempelige krav til mikrovirksomheder og små virksomheder). Løsningsmodel 1 vil forbedre oplysningerne om omfanget af tab af granulat i hele forsyningskæden (mål 2). Delløsning 2b vil direkte reducere mængden af granulat, der går tabt i EU's miljø (mål 1), samtidig med at eventuelle virkninger for SMV'er i forsyningskæden afbødes (mål 3).

Reduktionspotentialet for hver enkelt løsningsmodel blev anslået og udtrykt ved hjælp af et interval på grund af en vis usikkerhed omkring referencescenariet for tab af granulat. Sammenligningen af de forskellige muligheder er dog forholdsvis sikker, da den viser mulighedernes indbyrdes rangorden.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Under den åbne offentlige høring var ca. 80 % af respondenterne enige i, at mikroplastforurening er farlig for miljøet og menneskers sundhed. Et flertal var enige om, at der har været ukorrekt håndtering af de nuværende granulatrelaterede aktiviteter, og 87 % opfordrede til et omfattende lovgivningssystem på EU-plan for virksomheder, der håndterer granulat.

NGO'er støtter kraftigt indførelsen af harmoniserede obligatoriske krav på EU-plan. Producenterne mener også, at disse krav vil være lette og hurtige at gennemføre, så længe de bygger på deres eksisterende certificeringsordning (Operation Clean Sweep). Genanvendelsesvirksomheder går også ind for krav på EU-plan for at sikre lige vilkår. Konverteringsvirksomheder, der hovedsagelig består af SMV'er, rapporterede, at visse krav ville være vanskelige at gennemføre på grund af begrænsede ressourcer.

I forbindelse med den målrettede SMV-undersøgelse anførte mikrovirksomheder og små virksomheder, at omkostningerne ved at overholde visse obligatoriske krav ville være for byrdefulde for dem, og et flertal af respondenterne nævnte finansiel støtte og en målestandard som støtteforanstaltninger, der bedst kunne hjælpe dem med at håndtere tabene af granulat.

Den foretrukne løsning er derfor i overensstemmelse med interessenternes synspunkter og bør være acceptabel for både relevante interessenter og den brede offentlighed.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Foranstaltningerne i den foretrukne løsningsmodel sikrer, at hele forsyningskæden for granulat i EU er underlagt de samme obligatoriske krav. Den forventes at bidrage til en reduktion på 60-83 % af mængden af granulat, der udledes i miljøet (25-141 tusind ton/år), og dermed bidrage til ca. en fjerdedel af Kommissionens samlede reduktionsmål på 30 % for udledning af mikroplast inden 2030.

De reducerede tab af granulat gavner miljøet og økonomien (f.eks. gennem øget tiltrækningskraft for turister og større udbytte af fiskeri på grund af mindre granulat i miljøet). Desuden udgør den en sikkerhedsforanstaltning mod en potentiel risiko for menneskers sundhed. Omkostningerne er også lavere for lokalsamfundene i de berørte områder, som ikke behøver at finansiere oprensningen af tabene.

Desuden er der bedre tilgængelige data om granulattab takket være målestandarden.

For virksomhederne er der visse omkostningsbesparelser, da de kun skal anvende én målestandard, og tabet af granulat reduceres. De får også gavn af lige konkurrencevilkår takket være kun ét sæt obligatoriske krav.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

De foreslåede foranstaltninger forventes at koste virksomhederne yderligere 376-491 mio. EUR om året, fordi virksomhederne er nødt til at tilpasse deres forebyggelses- og reduktionsforanstaltninger. Virksomhederne skal også finansiere den eksterne revision og certificering af deres foranstaltninger og derefter underrette de offentlige myndigheder. Mens målestandarden medfører indledende tilpasningsomkostninger på mellem 1,3 og 3,2 mio. EUR, sparer dens gennemførelse på lang sigt virksomhederne penge, fordi virksomhederne kun skal anvende én måleproces for at overholde det særskilte rapporteringskrav i REACH-forordningen vedrørende tab af granulat.

De offentlige myndigheder i medlemsstaterne står over for nogle ekstra omkostninger til behandling og håndhævelse, da de skal oprette et offentligt register over certificerede virksomheder og sikre overholdelse af forordningen. Dette opvejes imidlertid af besparelser som følge af, at man undgår oprydning.

Forbrugerne kan opleve en mindre stigning i omkostningerne til plastprodukter, hvis granulatproducenterne ikke absorberer den lille stigning i granulatombkostningerne.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

En stor andel af forsyningskæden for granulat er SMV'er. Mens producenter og genanvendelsesvirksomheder for det meste er store virksomheder, anslås det, at ca. 89 % af konverteringsvirksomhederne og omkring 96 % af logistikvirksomhederne er SMV'er. For at evaluere virkningen af den foretrukne løsning på SMV'er blev der gennemført en målrettet undersøgelse. Blandt de 330 respondenter rapporterede et flertal, at en lettere udgave af de obligatoriske krav ville være acceptabel. Dette blev taget i betragtning ved anvendelse af deløsning 2b, som reducerer kravene til mikrovirksomheder og små virksomheder (f.eks. en lavere hyppighed af eksterne revision, ingen forpligtelse til at investere i visse dyre udstyrsdele eller procedurer). Som ønsket af respondenterne i undersøgelsen omfatter den foretrukne løsning finansiel og ikkefinansiel støtte til disse mindre operatører og giver mulighed for, at de kan få mere tid til at tilpasse sig de nye krav.

Med hensyn til konkurrenceevnen i EU's plastgranulatsektor mere generelt udgør de anslåede omkostninger ved den foretrukne løsning ca. 0,13 % af omsætningen i EU's plasticsektor og udgør

derfor ikke en væsentlig trussel mod sektorens konkurrenceevne. Selv om virkningerne kan være mere alvorlige for SMV'er, bør de lempeligere krav til disse operatører bidrage til at afbøde disse virkninger. Foranstaltningerne gælder kun for aktiviteter inden for EU. Dette vil have en meget lille negativ indvirkning på EU-operatørernes internationale konkurrenceevne. EU-operatører vil imidlertid få en fordel, hvis/når andre lande vedtager lignende krav, f.eks. gennem en international aftale som f.eks. den globale traktat om plastforurening.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der vil være mindre omkostninger (313 000 EUR for det første år og 125 000 EUR pr. år for EU) i forbindelse med behandlingen af rapporteringen om ekstern revision og håndhævelse af forordningen.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Nej.

Proportionalitetsprincippet?

Vurderingen af dette initiativ viste, at den foretrukne løsning ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå initiativets mål. Den er i overensstemmelse med, hvad industrien havde angivet ville være egnet til effektivt at reducere tab af granulat, og den omfatter lempeligere krav til mikrovirksomheder og små virksomheder, som havde angivet, at dette var nødvendigt. Den foretrukne løsning vil reducere utilsigtede udledninger af mikroplast betydeligt og dermed skabe fordele for miljøet og muligvis menneskers sundhed, hvilket opvejer de yderligere omkostninger, der er forbundet hermed.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Det overordnede reduktionsmål på 30 % for mikroplast, der udledes i miljøet, er fastsat for 2030. Fremskridtene hen imod dette mål vil blive vurderet hvert andet år (2024, 2026, 2028 og 2030) i overvågningsrapporten om nulforurening. Efter rapporten i 2030 kan initiativet tages op til revision.