KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.2.2023 r.
SWD(2023) 50 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1009 w odniesieniu do etykietowania cyfrowego produktów nawozowych UE

{COM(2023) 98 final} - {SEC(2023) 99 final} - {SWD(2023) 48 final} - {SWD(2023) 49 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1009 w sprawie produktów nawozowych UE

A. Zasadność działań

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

Rozporządzenie w sprawie produktów nawozowych obowiązuje od dnia 16 lipca 2022 r. i ustanawia przepisy dotyczące udostępniania produktów nawozowych UE na rynku wewnętrznym. W UE producenci produktów nawozowych mogą swobodnie wybierać, czy wprowadzać swoje produkty do obrotu jako „produkty zharmonizowane" (produkty zgodne z rozporządzeniem w sprawie produktów nawozowych), których przepływ na rynku wewnętrznym odbywa się swobodnie, czy jako „produkty niezharmonizowane" (produkty zgodne z przepisami krajowymi obowiązującymi w poszczególnych państwach UE). Niniejsza ocena skutków dotyczy digitalizacji etykietowania produktów nawozowych UE (tj. wprowadzanych do obrotu na podstawie rozporządzenia w sprawie produktów nawozowych).

Rozporządzeniem tym znacznie zwiększono wymogi dotyczące etykietowania w porównaniu z poprzednim rozporządzeniem. Nie istnieją również przepisy dotyczące dobrowolnej digitalizacji etykiet, a więc nie ma norm minimalnych zapewniających jakość informacji, które obecnie przekazywane są w formie cyfrowej na zasadzie dobrowolności.

Kwestie te prowadzą do **pierwszego problemu – etykiety na produktach nawozowych UE są trudne do odczytania dla użytkowników**.

Ponadto na spełnienie obszernych wymogów dotyczących etykietowania zawartych w rozporządzeniu w sprawie produktów nawozowych potrzeba dużo miejsca, co może stanowić barierę dla faktycznego swobodnego przepływu produktów, ponieważ na etykiecie potrzebna jest znaczna przestrzeń do umieszczenia informacji w wielu językach. Co więcej, niektóre informacje na etykietach często się zmieniają. Na przykład w przypadku nawozów organicznych zawartość poszczególnych postaci składników pokarmowych w poszczególnych partiach może różnić się w zależności od jakości zastosowanych materiałów wsadowych.

Ponadto niektóre podmioty gospodarcze z branży zmieniają etykiety, zanim produkt dotrze do użytkowników końcowych, ponieważ produkty są mieszane, przepakowywane lub zmieniana jest nazwa ich marki. Jednocześnie produkty sprzedawane luzem wymagają zindywidualizowanych ulotek dla każdego klienta, co wiąże się z nieuzasadnionym obciążeniem administracyjnym, biorąc również pod uwagę specyficzny charakter sprzedaży luzem.

Kwestie te prowadzą do **drugiego problemu – producenci mają trudności w zarządzaniu etykietami produktów nawozowych UE**.

Co należy osiągnąć?

Inicjatywa ta powinna pomóc w osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, bezpieczeństwa oraz środowiska, a także w zapewnieniu skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów nawozowych dzięki dostosowaniu przepisów w całej UE-27. W szczególności inicjatywa ta powinna poprawić czytelność etykiet produktów nawozowych UE i pomóc podmiotom gospodarczym w prawidłowym zarządzaniu etykietami.

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

Państwa UE mogłyby rozwiązać część problemu na szczeblu krajowym, przez przyjęcie własnych przepisów dotyczących norm minimalnych w zakresie digitalizacji etykiet, biorąc pod uwagę, że kwestia ta nie została jeszcze uwzględniona w samym rozporządzeniu w sprawie produktów nawozowych.

Nie rozwiąże to jednak pierwszego zidentyfikowanego problemu, ponieważ te same informacje będą podawane na etykietach fizycznych, co nie stanowi żadnej zmiany. Takie podejście nieuchronnie prowadziłoby do różnych praktyk w całej UE i stwarzałoby przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Mogłoby prowadzić do nierówności pod względem potencjalnych oszczędności kosztów i przekazywania informacji. Zwiększyłoby to również koszty ponoszone przez przemysł w związku z koniecznością dostosowania się do rozbieżnych wymogów w zakresie etykietowania cyfrowego w różnych państwach UE.

Dla porównania – wprowadzenie warunków dotyczących etykiety cyfrowej na szczeblu UE ma natomiast wartość dodaną w postaci harmonizacji poszczególnych praktyk. Dzięki stworzeniu równych warunków działania taka inicjatywa poprawiłaby funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a jednocześnie zapewniłaby wysoki poziom ochrony, który jest celem rozporządzenia w sprawie produktów nawozowych.

Wartość dodana działania UE polega również na istnieniu potencjalnych korzyści skali w przemyśle produktów nawozowych. Dostosowanie wymogów dotyczących etykietowania cyfrowego w całej UE mogłoby ułatwić stosowanie etykiet wielojęzycznych, a tym samym wspomóc dystrybucję produktów opatrzonych tą samą etykietą w więcej niż jednym państwie UE.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Oprócz scenariusza podstawowego zakładającego niepodejmowanie działań w ocenie skutków określono trzy warianty strategiczne. Warianty można łączyć.

- W **wariancie strategicznym nr 1** proponuje się opracowanie przez Komisję wytycznych dotyczących etykietowania cyfrowego.
- **Wariant strategiczny nr 2** można podzielić na **pięć odrębnych wariantów** (**nr 2a–2e**), które umożliwiają podawanie różnych ilości informacji na etykiecie cyfrowej.

  We wszystkich wariantach wprowadzających etykietowanie cyfrowe umieszczanie wybranych informacji na etykiecie fizycznej na produkcie albo na etykiecie cyfrowej pozostaje opcjonalne. Każdy wariant wprowadzający etykietowanie cyfrowe dodatkowo prowadzi do powstania pewnych podstawowych zasad służących ochronie użytkowników końcowych oraz zapewnieniu dostępności, przystępności i jakości informacji cyfrowych.

  Ponadto w niektórych z poniższych wariantów dokonuje się rozróżnienia między użytkownikami profesjonalnymi a nieprofesjonalnymi. Takie warianty uwzględniono, ponieważ w ocenie skutków stwierdzono, że to, *które* informacje użytkownicy produktu uznają za istotne, a także to, *w jaki sposób* korzystają z etykiety, zależą od grupy użytkowników (np. użytkownicy nieprofesjonalni, tj. ogrodnicy amatorzy, osoby nieprowadzące działalności gospodarczej w tym zakresie, często nie rozumieją informacji technicznych na etykiecie, a użytkownicy profesjonalni ogólnie w mniejszym stopniu polegają na etykietach).

  - **Wariant strategiczny nr 2a** pozwoliłby na udostępnianie *niektórych* informacji na etykiecie wyłącznie w formie cyfrowej.
  - **Wariant strategiczny nr 2b** pozwoliłby na udostępnianie *niektórych* informacji na etykiecie wyłącznie w formie cyfrowej, z rozróżnieniem na użytkowników profesjonalnych i nieprofesjonalnych.
  - **Wariant strategiczny nr 2c** pozwoliłby na udostępnianie *większości* informacji na etykiecie wyłącznie w formie cyfrowej.
  - **Wariant strategiczny nr 2d** pozwoliłby na udostępnianie *większości* informacji na etykiecie wyłącznie w formie cyfrowej, z rozróżnieniem na użytkowników profesjonalnych i nieprofesjonalnych.
  - **Wariant strategiczny nr 2e** pozwoliłby na udostępnianie *niektórych* informacji na etykiecie wyłącznie w formie cyfrowej użytkownikom nieprofesjonalnym, a w przypadku użytkowników profesjonalnych *większość* informacji na etykiecie byłaby udostępniana wyłącznie w formie cyfrowej.
- **Wariant strategiczny nr 3** umożliwia udostępnianie wszystkich informacji na etykiecie w formie cyfrowej w odniesieniu do produktów sprzedawanych luzem (bez opakowania produktu) oraz produktów, które nie są sprzedawane użytkownikom końcowym (np. stosowanych przez użytkowników przemysłowych, takich jak przedsiębiorstwa zajmujące się mieszaniem, pakowaniem, przepakowywaniem).

Preferowanym rozwiązaniem jest **wariant strategiczny nr 2a** wraz z **wariantem nr 3**. Podczas gdy wariant strategiczny nr 2a jest najbardziej ostrożny pod względem zakresu informacji udostępnianych wyłącznie w formie cyfrowej, wariant strategiczny nr 3 przyczynia się w znacznym stopniu do skutecznego rozwiązania wspomnianych dwóch problemów dzięki ukierunkowaniu działań na niektóre segmenty rynku, na których

etykietowanie cyfrowe można wdrożyć przy niskim ryzyku, a z dużym skutkiem. Ten preferowany pakiet zapewnia najbardziej zrównoważone podejście pod względem kosztów i korzyści przy jednoczesnym uwzględnieniu w największym stopniu przepaści cyfrowej[1].

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

Konsultacje potwierdziły szerokie poparcie dla digitalizacji niektórych informacji na etykietach. Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony z branży z nieznaczną przewagą preferowały warianty strategiczne nr 2a i 2d (wariant nr 2d umożliwia przeniesienie największej ilości informacji na etykietę cyfrową). Różnicę w preferencji w odniesieniu do tych dwóch wariantów można wyjaśnić odmiennym poziomem cyfryzacji w różnych przedsiębiorstwach (74 % respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych wskazało, że już udostępnia informacje o produkcie w formie cyfrowej).

Jeżeli chodzi o ogólną digitalizację etykiet produktów nawozowych UE, organy publiczne zasadniczo preferowały warianty strategiczne nr 2a i 2b, a w szczególności jako model przejściowy (tj. stopniowe przechodzenie, w miarę wzrostu zaufania, na etykietowanie w większym stopniu cyfrowe). Jeżeli chodzi o wariant strategiczny nr 2b, istniały pewne różnice zdań między organami krajowymi co do możliwości wprowadzenia rozróżnienia na użytkowników profesjonalnych i nieprofesjonalnych.

Wariant strategiczny nr 3 jest szeroko akceptowany przez wszystkie zainteresowane strony (w tym branżę, organy publiczne i użytkowników produktów).

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W ocenie skutków uznano, że łączne roczne korzyści dla przedsiębiorstw w ramach preferowanego pakietu wariantów strategicznych wyniosą 6 857 EUR w przypadku MŚP i 62 833 EUR w przypadku dużych przedsiębiorstw. Oszczędności kompensują koszty określone poniżej, przy czym oszczędności kosztów najprawdopodobniej wzrosną w dłuższej perspektywie. Możliwość udostępniania niektórych informacji wyłącznie w formie cyfrowej w ramach wariantu strategicznego nr 2a oraz wszystkich informacji w formie cyfrowej w przypadku produktów sprzedawanych podmiotom gospodarczym w ramach wariantu strategicznego nr 3 doprowadziłyby do oszczędności kosztów dla branży, ponieważ:

- producenci, w tym MŚP, zachowują swobodę decydowania o tym, czy stosować etykietowanie cyfrowe. W związku z tym taką decyzję podejmowaliby ci producenci, którzy szacują oszczędności kosztów przynajmniej w perspektywie średnio- lub długookresowej;
- aktualizacja etykiet cyfrowych jest tańsza, zatem w perspektywie długoterminowej można spodziewać się pewnych oszczędności ze względu na rzadsze ponowne drukowanie etykiet.

Preferowany pakiet wariantów przyczyni się zatem do zmniejszenia kosztów etykietowania i stworzenia równych warunków działania dla podmiotów gospodarczych. Koszty etykietowania zmaleją zarówno dzięki umieszczeniu większej liczby języków na etykiecie fizycznej, jak i dzięki unikaniu ponownego drukowania z powodu zmian w etykiecie. Ocena skutków potwierdza, że im więcej informacji na etykietach można podać w formie cyfrowej (w szczególności w przypadku często zmieniających się informacji), tym większe są oszczędności kosztów dla przemysłu. Dlatego właśnie wariant strategiczny nr 3 przyniósłby znaczne korzyści.

Po drugie, w ramach wariantu strategicznego nr 2a wszystkie informacje dotyczące bezpieczeństwa zachowuje się na etykiecie fizycznej. Dzięki ograniczeniu informacji umieszczanych na etykiecie fizycznej informacje dotyczące bezpieczeństwa staną się bardziej widoczne, co przyczyni się do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona zdrowia i środowiska. Ze względu na szczególny charakter produktów objętych wariantem strategicznym nr 3 (tj. produktów luzem bez opakowania lub produktów przeznaczonych do łączenia i mieszania przed dostarczeniem do użytkownika końcowego) udostępnianie wszystkich informacji o produkcie w formie cyfrowej, w tym informacji dotyczących bezpieczeństwa, uznaje się w tym przypadku za dopuszczalne.

[1] Przepaść cyfrowa odnosi się do rozróżnienia między osobami, które mają dostęp do internetu i są w stanie korzystać z nowych usług oferowanych w internecie, a osobami, które są wykluczone z dostępu do tych usług.

Ponadto ten preferowany pakiet wariantów jest łatwiejszy do stosowania i egzekwowania, ponieważ nie dokonuje się w nim rozróżnienia między użytkownikami profesjonalnymi a nieprofesjonalnymi. W samym rozporządzeniu w sprawie produktów nawozowych takie rozróżnienie nie istnieje. Oznaczałoby ono, że producenci musieliby kierować swoje produkty do jednej z dwóch kategorii użytkowników oraz że organy egzekwowania prawa musiałyby sprawdzać, czy produkty przeznaczone dla użytkowników profesjonalnych nie są sprzedawane użytkownikom nieprofesjonalnym.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

W ocenie skutków zakłada się, że koszty udostępniania informacji w formacie cyfrowym byłyby mniej więcej takie same dla każdego przedsiębiorstwa w przypadku wariantów strategicznych nr 2a–2e i nr 3.

Pomimo konieczności poniesienia **kosztów jednorazowych** (np. kosztów zakupu wyposażenia do odczytu kodów QR, zmiany projektu etykiet, które to koszty szacuje się na 14 998 EUR w przypadku dużych przedsiębiorstw i 1 796 EUR w przypadku MŚP) oraz **kosztów bieżących** (np. kosztów przekwalifikowania personelu, amortyzacji wyposażenia oraz utrzymania oprogramowania i stron internetowych, które to koszty szacuje się na 2 700 EUR w przypadku dużych przedsiębiorstw i 1 170 EUR w przypadku MŚP) oczekuje się, że wariant strategiczny nr 2a w połączeniu z wariantem nr 3 doprowadzi do oszczędności kosztów (jak wyjaśniono w poprzedniej sekcji).

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Warianty strategiczne nieproporcjonalnie niekorzystne dla MŚP, na przykład warianty, w których proponowano obowiązkowe etykietowanie cyfrowe, odrzucono na wczesnym etapie procesu przeglądu.

Wariant strategiczny nr 2a w połączeniu z wariantem nr 3 umożliwi MŚP czerpanie korzyści z ery cyfrowej i doprowadzi do zmniejszenia potencjalnego obciążenia w taki sam sposób jak w przypadku większych przedsiębiorstw. Należy jednak zauważyć, że w porównaniu z dużymi przedsiębiorstwami MŚP rzadziej – choć nieznacznie – udostępniają informacje o swoich produktach w internecie. Z wyników konsultacji publicznych wynika, że 70 % MŚP już udostępnia informacje o swoich produktach w formie cyfrowej, a wśród dużych przedsiębiorstw odsetek ten wynosi 79 %. Pokazuje to, że korzyści wynikające z wprowadzenia dobrowolnego etykietowania cyfrowego byłyby dla MŚP bardzo prawdopodobne.

Umożliwienie przeniesienia informacji z etykiety fizycznej na cyfrową przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności tych przedsiębiorstw, które borykają się z problemami związanymi z ograniczoną ilością miejsca na etykiecie. Zmniejszenie ilości informacji wymaganych na etykiecie fizycznej może poprawić swobodny przepływ produktów nawozowych pomiędzy wszystkimi 27 państwami UE.

Możliwość uwzględnienia większej liczby języków na etykietach fizycznych dzięki przeniesieniu niektórych informacji na etykietę cyfrową oznaczałaby, że dystrybucja produktów do wielu państw UE byłaby bardziej opłacalna, co sprzyjałoby większym inwestycjom i korzyściom skali.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Nie, chociaż państwa UE mogą ponieść pewne koszty w związku z dostosowaniem się do nowego rozporządzenia. Z uwagi jednak na to, że posiadają już umiejętności cyfrowe i korzystają z urządzeń cyfrowych w ramach swoich obowiązków zawodowych, te skutki/obciążenia nie będą znaczące.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie stwierdzono żadnych innych znaczących skutków.

Proporcjonalność?

Preferowany wariant jest zgodny z zasadą proporcjonalności. Nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonych celów. Digitalizacja etykiet pozostanie opcjonalna. W każdym przypadku, gdy będzie ona stosowana, będą obowiązywały ogólne zasady etykietowania cyfrowego, co ma na celu zapewnienie jakości i dostępności informacji udostępnianych w formie cyfrowej.

Zgodnie z podejściem, które zostanie przyjęte w odniesieniu do cyfrowego etykietowania chemikaliów (rozporządzenie CLP) i detergentów, w miarę zdobywania doświadczenia i zaufania w zakresie etykietowania cyfrowego możliwe w przyszłości będzie zwiększenie ilości informacji dostępnych w formie cyfrowej, co może

jeszcze bardziej zwiększyć możliwości uproszczenia dla przemysłu.
D. Działania następcze
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Nowe rozporządzenie zostanie poddane ewaluacji w ramach ogólnej oceny funkcjonowania rozporządzenia w sprawie produktów nawozowych w 2026 r.