



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.12.2006
KOM(2006) 767 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

**OM GENNEMFØRELSEN AF DIREKTIV 94/62/EF OM EMBALLAGE OG
EMBALLAGEAFFALD OG VIRKNINGERNE HERAF FOR MILJØET OG ET
VELFUNDERENDE INDRE MARKED**

[SEK(2006) 1579]

INDLEDNING

Da direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (i det følgende benævnt "emballagedirektivet") blev vedtaget, forelå der kun få oplysninger om omkostninger og fordele ved håndtering af emballage og emballageaffald. Man begyndte først at samle disse oplysninger, da der blev lagt øget vægt på costbenefitanalyse og virkningsvurderinger op til igangsættelsen af den seneste revision af emballagedirektivet. Men dengang lå fokus i costbenefitanalysen på virkningerne af det reviderede direktiv, dvs. på virkningerne af den stigende genanvendelse. Det skete gennem beregning af omkostninger og fordele ved den stigende genanvendelse fra niveauet i 1998 til det optimale genanvendelsesniveau.

Under lovgivningsprocessen opfordrede Europa-Parlamentet og Rådet Kommissionen til at fremlægge en mere fuldstændig vurdering af direktivets samlede virkninger i en rapport om gennemførelsen af emballagedirektivet og virkningerne heraf for miljøet og et velfungerende indre marked¹. Denne rapport skulle også indeholde en vurdering af mulighederne for yderligere foranstaltninger vedrørende forebyggelse af emballage og tage fat på relevante emner inden for rammerne af det sjette miljøhandlingsprogram.

Rapporten giver også en ex post-vurdering af direktivets miljømæssige, økonomiske og sociale aspekter samt aspekter ved det indre marked og en vurdering af behovet for supplerende foranstaltninger vedrørende forebyggelse og genanvendelse af emballageaffald og emballagens fri bevægelighed på det indre marked.

I rapporten inddrages desuden meddelelsen om en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse² og forslaget om at revidere affaldsrammelovgivningen³, der blev vedtaget af Kommissionen den 21. december 2005.

1. EX POST-VURDERING AF VIRKNINGERNE AF EMBALLAGEDIREKTIVET

Til udarbejdelsen af rapporten blev der bestilt to undersøgelser, hvoraf den ene drejede sig om miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger⁴, den anden om direktivets aspekter med hensyn til det indre marked⁵. Begge undersøgelser var genstand for intensive interessenthøringer, som man kan se dokumenteret på Kommissionens websted⁶. Yderligere forberedte Det Europæiske Miljøagentur en pilotundersøgelse af virkningerne af emballageaffaldshåndteringssystemerne i udvalgte lande⁷.

¹ Art. 6, stk. 8, og art. 6, stk. 9, i direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, ordlyd i bilag I til denne rapport.

² KOM(2005) 666 endelig.

³ KOM(2005) 667 endelig.

⁴ Study on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Options to Strengthen Prevention and Reuse of Packaging, Ecolas and Pira for the European Commission 2005, http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf. Bilag: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf. Oplysninger om interessenthøring: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁵ Study on the Progress of the Implementation and Impact of Directive 94/62/EC on the Functioning of the Internal Market, Perchards and FFact for the European Commission 2005: http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

⁶ http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁷ Effectiveness of packaging waste management systems in selected countries: an EEA pilot study, EEA Report No 3/2005, http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en.

Så vidt muligt omfatter undersøgelserne alle 25 medlemsstater. En stor del af opgaverne drejede sig imidlertid om at vurdere gennemførelsen af direktivet, dengang de ti nye medlemsstater endnu ikke var kommet med i Den Europæiske Union. Oplysningerne om emballageaffaldshåndtering i de nye medlemsstater før tiltrædelsen er sparsomme. Derfor måtte store dele af analysen begrænses til de 15 EU-medlemsstater fra før 1. maj 2004 (i det følgende benævnt "EU15").

I dette afsnit gives et sammendrag af resultaterne af disse undersøgelser og Europa-Kommissionens vurdering heraf. En mere udførlig forklaring findes i bilaget til denne rapport.

1.1. Samlede virkninger af emballage

Emballage er en lille, men ikke ubetydelig produkt- og affaldsstrøm. I 2002 blev der genereret **66 mio. tons emballageaffald** i EU15. Det er ca. 5 % af den samlede affaldsproduktion. Emballageaffald udgør ca. 17 % af byaffaldet målt i vægt⁸ og mellem 20 % og 30 % i volumen⁹. Men vægt er ikke den bedste indikator for den miljømæssige virkning af emballageaffaldet og emballagen i hele dennes livscyklus. De samlede miljømæssige virkninger af emballagen ligger i størrelsesordenen en til nogle få procent af den samlede økonomi. F.eks. vurderes drivhusgasemissioner fra emballageforbruget i EU15 til ca. 80 mio. tons CO₂-ækvivalent pr. år¹⁰. Det er ca. 2 % af EU15's samlede drivhusgasemissioner. Emballagens andel af de øvrige miljøvirkninger såsom luftforsuring, fine partikler og eutrofiering er af en tilsvarende størrelsesorden.

⁸ Hvis man antager, at ca. halvdelen af emballageaffaldet stammer fra byaffaldet, udgør de samlede mængder byaffald ca. 200 mio. tons i EU15.

⁹ Vurderingen er baseret på undersøgelser, der antyder, at emballagens volumen optager en væsentlig større andel af byaffaldet, end den gør målt i vægt. Meget ofte angives en vægtandel på 30 % og en volumenandel på 50 %. Da de 30 % imidlertid er en klar overvurdering, er tallet for volumen også reduceret. Yderligere oplysninger findes på: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>; <http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ Bio Intelligence and O2 for the European Commission 2003, Study on external environmental effects related to the life cycle of products and services, p. 91, http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. I undersøgelsen vurderes den årlige drivhusgasemission pr. capita til 216 kg.

1.2. Genanvendelse, nyttiggørelse og forbrænding af emballage på affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse¹¹

Emballagegenanvendelse¹² er ikke en ny affaldshåndteringsløsning. For visse emballagestørrelser var det altid genanvendelse, der blev brugt, fordi det var billigere end bortskaffelse. Der blev genanvendt betydelige mængder emballage som følge af national lovgivning og programmer, selv før emballagedirektivet trådte i kraft. Ud af 66 mio. tons emballageaffald blev **ca. 36 mio. tons eller 54 % genanvendt i 2002**. Sammenlignet med 1997 er det en stigning på 9 mio. tons og en stigning i genanvendelsesprocenten på 8 %. Denne stigning foregik hovedsagelig i medlemsstater, hvor genanvendelsesniveauet oprindeligt var lavt. **Nyttiggørelse og forbrænding af emballage i affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse** steg fra 31 mio. tons eller 52 % i 1997 til **41 mio. tons eller 62 % i 2002**.

I 2002 blev alle 75 forskellige mål, der gjaldt EU15, nået¹³.

Genanvendelse og nyttiggørelse af emballageaffald har medført positive miljøvirkninger på de fleste parametre. Det gælder også **drivhusgasbegrænsninger på ca. 25 mio. tons CO₂-ækvivalent** (ca. 1 mio. tons som et direkte resultat af emballagedirektivet) og **ressourcebesparelser på ca. 10 mio. tons olieækvivalenter** (ca. 3 mio. tons som et direkte resultat af emballagedirektivet) ved hjælp af genanvendelse og nyttiggørelse af emballageaffald sammenlignet med et scenario, hvor alt emballageaffald blev sendt i deponi eller til forbrænding med energiudnyttelse, hvilket svarer til ca. 0,6 % af alle EU15's drivhusgasemissioner i 2002 eller mellem en tredjedel og halvdelen af de samlede drivhusgasemissioner i lande som Danmark, Irland og Sverige. I betragtning af hvor vanskeligt det er at nå målet på 8 % nedbringelse i henhold til Kyoto-protokollen, er det et vægtigt bidrag. Blandt de øvrige væsentlige miljøfordele kan nævnes dem, der vedrører begrænsede emissioner af partikler, nedbragt forsurening og færre gener (trafikstøj, lugte, visuelle forstyrrelser osv., som påvirker beboerne omkring affaldsdepoter og forbrændingsanlæg).

Genanvendelse som et resultat af emballagedirektivet og de nationale programmer og love er ikke væsentlig dyrere, end hvis affaldet var sendt til bortskaffelse. De samlede udgifter til

¹¹ For at gøre teksten enkel og læselig henvises der i denne rapport til "nyttiggørelse og forbrænding af emballage på affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse" med udtrykket "nyttiggørelse", selv om dette også omfatter forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse, som i de fleste tilfælde er en bortskaffelsesform, der er i overensstemmelse med terminologien i direktiv 75/442/EØF om affald.

¹² I den følgende tekst ligger meget af fokus i analysen på genanvendelse (= genvinding i EU-tekster) i den betydning, som genanvendelse har i emballagedirektivet, ("oparbejdning i en produktionsproces af affaldsmaterialerne til deres oprindelige formål eller til andre formål, herunder også organisk genvinding, men ikke energiudnyttelse"). Dette omfatter primært materialegenanvendelse, visse af diverse genanvendelsesmetoder, der sommetider kaldes kemisk genanvendelse eller råvaregenanvendelse samt organisk genanvendelse. Valget af fokus på genanvendelse blev truffet som følge af den formodning, at emballagedirektivets primære virkning er en forøgelse af genanvendelsesprocenten. Virkningen på genanvendelse og forbrænding på affaldsforbrændingsanlæg anses for at være meget mindre, da denne snarere afhænger af nationale beslutninger om, hvorvidt der skal bygges forbrændingsanlæg til affaldshåndtering generelt, end emballagedirektivets direkte virkning. Costbenefitmønstrene i forbrænding med energiudnyttelse anses også for at være mindre gunstige end dem, der gælder for genanvendelse af de fleste emballageaffaldsstørrelser, der er omfattet af de aktuelle genanvendelsesprogrammer.

¹³ Jf. bilag II, tabel 1.

emballageaffaldshåndtering¹⁴ i 2001 blev vurderet ved hjælp af tre scenarier. I et scenario, der svarer til de reelle genanvendelses- og nyttiggørelsesprocenter i 2001, blev omkostningerne vurderet til 6,6-6,8 mia. EUR. I et scenario helt uden genanvendelse af emballage og 100 % bortskaffelse ville bortskaffelsesomkostningerne imidlertid have ligget på ca. 6,1 mia. EUR. I et scenario med sandsynlige emballagegenanvendelsesprocenter i mangel af emballagedirektivet blev de samlede omkostninger til emballageaffaldshåndtering vurderet til 6,6 mia. EUR. Under hensyntagen til usikkerheden ved sådanne vurderinger kan det konkluderes, at de ekstra **omkostninger** vedrørende emballagedirektivets genanvendelsesforpligtelser **ikke er højere end nogle hundrede millioner EUR om året**. Disse ekstraomkostninger vil sandsynligvis formindskes, efterhånden som EU-lovgivningen gennemføres og dermed forbedrer de miljømæssige vilkår, som bortskaffelsen af affald foregår under i EU, f.eks. som følge af gennemførelsen af direktiv 1999/31/EF om deponering af affald¹⁵.

Omkostningen ved at reducere 1 ton CO₂-ækvivalent ved hjælp af emballagegenanvendelse er steget fra 12 EUR/t i 1997 til 23 EUR/t i 2001 (sammenlignet med priserne på markedet for handel med emissioner, der svingede mellem 9 og ca. 12,5 EUR/t CO₂ fra oktober 2005 til oktober 2006¹⁶). Eftersom emballagegenanvendelse også har andre miljøfordele, kan den med en relativt høj grad af sikkerhed klassificeres **som en af de mest omkostningseffektive veje til at reducere CO₂-emissioner og andre miljøvirkninger**. Der er imidlertid store forskelle på de forskellige emballagers materialer og anvendelse. Der er også undersøgelser, der viser, at en stigning i genanvendelsesmålene ud over de nuværende niveauer ikke ville være omkostningseffektiv¹⁷. Geografiske forskelle mellem medlemsstaterne påvirker kun resultaterne af omkostningseffektiviteten i mindre grad.

Virkningen på visse erhvervssektorer og private sektorer kan imidlertid være større end de førnævnte tal lader formode, da direktivet indebærer en overflytning af omkostningerne ved affaldshåndtering fra det offentlige (særligt lokalforvaltningerne) til den private sektor (som nu samfinansierer håndteringen af emballageaffaldet), foruden at virksomhedernes interne administrationsomkostninger ikke er indregnet i ovenstående estimer.

Tallene for **direkte og ny indirekte beskæftigelse** i branchen for nyttiggørelse og genanvendelse af emballage vurderes til ca. 42 000 job målt i fuldtidsækvivalenter. Dette tal skal sammenholdes med eventuelle tab af arbejdspladser i affaldsbortskaffelsessektoren som følge af makroøkonomiske virkninger (midler brugt til genanvendelse er ikke til rådighed på budgettet for andre økonomiske aktiviteter - sådanne virkninger vil aftage med stigende bortskaffelsesomkostninger). Det er uklart, hvor mange arbejdspladser der kan være påvirket som følge af disse virkninger. **Samlet set er virkningen på beskæftigelsen sandsynligvis neutral eller let positiv.**

Den primære virkning af emballagedirektivets genanvendelsesforpligtelser på det indre marked var en stabilisering af indsamlings- og genanvendelsesmarkederne. Forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til finansiering af genanvendelsen blev til en vis grad udlignet, da alle medlemsstater har indført finansieringsmekanismer til støtte for

¹⁴ Genanvendelse og energiudnyttelse samt bortskaffelse af den resterende del af emballageaffaldet med blandet by- eller industriaffald.

¹⁵ Direktiv 1999/31/EF, EFT L 182 af 16.7.1999, s. 1.

¹⁶ Figur pr. 11. oktober 2006, www.pointcarbon.com.

¹⁷ Især RDC/Pira for Europa-Kommissionen 2003 kan ses på: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

emballagegenanvendelse. For nylig opstod der problemer på det indre marked på grund af divergerende fortolkninger af, hvorvidt materialeidentifikationssystemerne i henhold til emballagedirektivets artikel 8 og beslutning 97/129/EF var frivillige eller obligatoriske.

1.3. Emballageforebyggelse

Forebyggelse af emballage ved kilden er langt mere kompliceret end genanvendelse. Genanvendelse er en af de mulige affaldshåndteringsløsninger. Nyttiggørelse og bortskaffelse er to andre. Forebyggelse påvirker ikke blot hele emballagens livscyklus fra råvareudvinding til bortskaffelse, men også de emballerede produkters livscyklus. Der kan kun opnås større ændringer i den emballagevolumen, der kommer på markedet, hvis produktions-, forbrugs- og distributionsmønstrene forandrer sig. Dette afspejles i den begrænsede succes, som samtlige forebyggende foranstaltninger har haft indtil nu. Selv om der synes at være en vis uafhængighed mellem genereringen af emballageaffald og væksten i BNP, er den absolutte mængde emballageaffald i næsten alle medlemsstater stigende. Forebyggende foranstaltninger såsom systemer for håndhævelse af de væsentlige krav, emballageforebyggelsesplaner og stærke producentansvarsordninger kan have haft en vis virkning for nedbringelsen af emballageproduktionen. Det overordnede mønster i genereringen af emballageaffald varierer ikke væsentligt mellem de medlemsstater, der anvender forskellige forebyggelsesredskaber, og dem, der ikke anvender nogen af disse.

Europa-Parlamentet har foreslået at anvende en emballagemiljøindikator (Packaging Environmental Indicator (PEI)) til brug i emballagepolitikken. En sådan indikator er et begrebsværktøj, som bruges til at måle emballagens miljøvirkning og producerer et simpelt resultat, der giver mulighed for at forbedre emballagen og letter udvælgelsen af forskellige emballagesystemer. Den primære fordel ved PEI er den vejledning, den kan give om afgørende miljøvirkninger, som skal indgå i livscyklusvurderingen og tænkes ind i hele emballagens livscyklus. Ikke desto mindre gør en række praktiske problemer det vanskeligt at anvende PEI til at identificere enkelte tal, der kunne bruges til forbrugeroplysning eller til at berettige, at den ene type emballage begunstiges frem for en anden. Derfor forekommer det rigtigst at fokusere på den potentielle nytte af PEI som vejledning til virksomheder, der anvender livscyklusstrategier, frem for at forsøge at beregne enkelte tal på grundlag af dette værktøj. Denne anvendelse af PEI kunne integreres i en kommende procedure for overensstemmelsesvurdering.

Der er ingen indikationer af, at det nuværende niveau af tungmetaller og andre farlige stoffer i emballager udgør nogen særlige sundheds- og miljørisici. Derfor forekommer det usandsynligt, at en yderligere nedbringelse af grænseværdierne for tungmetaller ville resultere i betydelige sundheds- og miljømæssige gevinster.

Forebyggelsesmålene kan synes indbydende takket være deres åbenlyse enkelhed. Men gennemførelsen af dem medfører en række problemer, som ikke er mindre komplicerede end andre foranstaltninger. Navnlig ville vægtrelaterede mål medføre større ulemper, men ikke nødvendigvis mindre miljøvenlige emballagematerialer. Mål, der gjaldt ligeligt for alle producenter, ville stille de producenter, som allerede bruger den mindst mulige emballagemængde, ugunstigt. For sådanne producenter kan yderligere nedsættelser føre til produktspild, som ofte vil forårsage betydelig mere miljøskade end den eventuelle miljøfordel, der er ved emballagebegrænsningen.

Forbud mod deponi og reduktionsmål for affaldsdepoter har en lignende virkning på genanvendelsesmålene med hensyn til at omdirigere affaldsstrømmene. De skal dog ses i

relation til, hvilken affaldshåndteringsløsning der måtte kunne bruges efterfølgende for at opnå en øget miljøfordel. Genanvendelsesmål kan ikke bare erstattes med forbud mod deponi og reduktionsmål for affaldsdepoter, hvis dette resulterede i en forøgelse af forbrændingen til skade for genanvendelse og de samlede miljøfordele ved direktivet.

2. VIRKNINGEN FOR DET INDRE MARKED

Direktivet har tilvejebragt en betydelig konvergens mellem medlemsstaternes genanvendelsesprocenter, og anmeldelsesproceduren har gjort det muligt at løse mange problemer på det indre marked, før de blev reelle. Trods direktivets mål om at bidrage til et velfungerende indre marked og nedbryde handelshindringer er disse mål imidlertid endnu ikke nået fuldt ud for alle typer emballage. Tidligere erfaring og aktuelle tilfælde viser, at ensidige foranstaltninger, der træffes i forskellige medlemsstater, stadig giver problemer, fordi de kræver af markedsaktørerne, at de tilpasser deres emballage til den enkelte medlemsstats krav, hvilket gør det vanskeligere for dem at drage nytte af forretningsmuligheder i det indre marked bestående i at sælge det samme produkt i den samme emballage på forskellige nationale markeder. Navnlig viser overtrædelsesprocedurerne i drikkevarebranchen, at nationale foranstaltninger kan virke konkurrenceforvridende og i visse tilfælde føre til fragmentering af det indre marked, hvilket er i modstrid med direktivets målsætninger. Drikkevareemballagesektoren har givet udtryk for, at obligatoriske pant- og retursystemer for ikke-genopfyldelige beholdere ville have denne type virkninger (f.eks. i Tyskland). Det tyske tilfælde illustrerer også, at overgangsfasen fra ét pant- og retursystem til et andet er kritisk for markedsaktørerne, eftersom juridisk såvel som konkret usikkerhed kan destabilisere markedet. Desuden kan anvendelsen af beskatning som emballagepolitisk instrument potentielt forstyrre det indre marked, hvis skatterne anvendes på en sådan måde, at de beskytter de lokale producenter.

Kommissionen er indstillet på at reagere på enhver foranstaltning, der risikerer at forstyrre et velfungerende indre marked og ikke er begrundet i miljøhensyn, og vil desuden vurdere behovet for at klarlægge eller ændre bestemmelserne i artikel 4 og 7 i emballagedirektivet for at lette varernes fri bevægelighed i det indre marked.

Kommissionen mener også, at en korrekt håndhævelse af de væsentlige krav vil bidrage yderligere til at skabe ensartede spilleregler. Mangel på fremskridt med hensyn til de væsentlige krav udgør et stort problem i gennemførelsen af direktivet, for så vidt angår det indre marked. Alle medlemsstater har ganske vist gennemført de væsentlige krav i egen lovgivning, men kun tre af dem (Det Forenede Kongerige, Frankrig og Den Tjekkiske Republik) har indført en håndhævelsesmekanisme. Håndhævelsen af de væsentlige krav vil medføre ekstra fordele med hensyn til forebyggelse, genanvendelse og begrænsning af farlige stoffer i emballage. Der foreligger bevis for, at lande, der overvåger overholdelsen af de væsentlige krav (Frankrig og Det Forenede Kongerige), har nået samme grad af afkobling mellem væksten i emballageforbruget og væksten i BNP som lande, der har gennemført emballageforebyggelsesplaner (f.eks. Belgien og Spanien).

Af disse grunde understreger Kommissionen atter sin vilje til at fremme en korrekt gennemførelse af de væsentlige krav i henhold til både artikel 9 og 18 i direktivet. Desuden kunne medlemsstaterne sætte håndhævelsen af de væsentlige krav højt på prioriteringslisten, når de udarbejder affaldsforebyggelsesprogrammer.

Endelig er der trods de hidtil opnåede fremskridt brug for at klarlægge de resterende usikkerheder med hensyn til nogle af definitionerne på emballage samt rapporteringsprocedurerne - også med henblik på at sikre ensartede spilleregler for alle økonomiske aktører. Kommissionen vil fortsætte sit samarbejde med medlemsstaterne om behandlingen af disse spørgsmål.

3. EMBALLAGEGENBRUG

Systemer for genbrug af emballage fungerer uhyre effektivt, når det drejer sig om. Imidlertid er debatten om emballagegenbrug i Den Europæiske Union især fokuseret på forbrugeremballage til drikkevarer (ca. 20 % af al emballage målt i vægt¹⁸). Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvor høj grad genbrugsforbrugeremballage til drikkevarer bør foretrækkes for engangsemballage, er genstand for livlig debat. Der er gennemført mange livscyklusvurderingsundersøgelser om dette emne, og der er rimelig stor enighed om de grundlæggende mønstre i resultaterne, men de absolutte værdier varierer i nogen grad. De fleste undersøgelser viser, at genbrugsemballage fungerer bedst i situationer med generelt korte transportafstande og højere returprocenter, mens engangsemballage er bedst i situationer med generelt længere transportafstande og lave returprocenter.

På denne baggrund synes det for tiden hverken muligt eller hensigtsmæssigt at foreslå harmoniserede foranstaltninger for at tilskynde til genbrugsforbrugeremballage til drikkevarer på EU-plan.

Der er imidlertid tegn på en stigende fragmentering af drikkevaresektoren i det indre marked som følge af ensidige foranstaltninger truffet på medlemsstatsligt plan ud fra emballagerelaterede miljøhensyn. F.eks. kan genopfyldningssystemer være vanskeligere at anvende over lange afstande og kan medføre ekstraomkostninger for importører, der skal tilpasse deres emballage til forskellige specifikationer på de forskellige medlemsstaters markeder. Generelt indebærer hensigtsmæssigt udformede nationale foranstaltninger, der tilskynder til brug af genbrugsemballage, miljømæssige fordele. På den anden side kan sådanne foranstaltninger have virkninger for det indre marked. At finde den rette balance mellem de berørte økonomiske og miljømæssige interesser er fortsat en af de vigtigste opgaver i denne sektor. Derfor vil Kommissionen i henseende til drikkevareemballage yderligere vurdere behovet for at klarlægge eller ændre bestemmelserne i artikel 5 og 7 i emballagedirektivet for at lette den fri bevægelighed for drikkevareemballage i det indre marked.

4. BEHOV FOR SUPPLERENDE FORANSTALTNINGER

Emballagedirektivet har bidraget til nedbringelsen af miljøvirkningen af naturressourcernes anvendelse gennem emballageforebyggelse, -genbrug og -genanvendelse. Det har også tilvejebragt en mere stabil økonomisk ramme for separat indsamling af emballageaffald og genanvendelse og nyttiggørelse heraf. Det har således også skabt forretningsmuligheder og en række nye arbejdspladser. Fremtidige planer for revision af direktivet bør sigte mod at opretholde og øge disse fordele og samtidig forbedre effektiviteten af emballage- og emballageaffaldshåndteringen gennem forenkling, strømlining i tråd med Kommissionens og

¹⁸ Estimat på baggrund af data fra GVM for Tyskland, personlig kommunikation.

Rådets initiativer til "bedre regulering" og forebyggelse af de mulige negative virkninger for det indre marked.

4.1. Forebyggelse og genbrug

Som vist i ex post-vurderingen af direktivet er mulighederne for at træffe foranstaltninger til forebyggelse og genbrug, der gennemføres isoleret fra det emballerede produkt, forholdsvis begrænsede. Enhver foranstaltning, der er effektiv med hensyn til forebyggelse eller genbrug, vil også have virkninger for de emballerede varer og disses produktion, distribution og forbrugsmønstre såvel som for handelen i det indre marked. De undersøgelser, der ligger til grund for udarbejdelsen af denne rapport, viser ikke nogen klar præference for en ud af de forskellige muligheder, der er til rådighed til at fremme forebyggelse og genbrug af emballage.

Derfor bør der vælges en fleksibel tilgang til forebyggelse af emballageaffald på EU-plan, der tilskynder medlemsstaterne til at handle, samtidig med at de får valgfrihed mellem de mest hensigtsmæssige instrumenter og foranstaltninger. Et sådant fleksibelt instrument er f.eks. det forslag, som Kommissionen har fremsat i forbindelse med temastrategien for affaldsforebyggelse og genanvendelse. Her hedder det, at medlemsstaterne ifølge affaldsrammelovgivningen skal forpligtes til at udarbejde affaldsforebyggelsesprogrammer. Kommissionen er parat til at hjælpe medlemsstaterne med at udarbejde udkast til deres nationale forebyggelsesplaner.

For at opnå en god gennemførelse af emballagedirektivet og få det indre marked til at fungere bedre er det vigtigt, at alle aktører bidrager til, at anmeldelsessystemet ifølge direktivets artikel 16 fungerer effektivt.

4.2. Mål for genanvendelse og nyttiggørelse

Ifølge emballagedirektivets artikel 6, stk. 8, skal denne rapport i relevant omfang ledsages af forslag til en revision af bestemmelserne om forebyggelse og genbrug af emballage. I artikel 6, stk. 5, hedder det, at "senest den 31. december 2007 opstiller Europa-Parlamentet og Rådet [...] mål for den tredje femårsperiode 2009-2014 [...]".

Målene i artikel 6 i emballagedirektivet er blevet revideret for nylig¹⁹. Et nyt sæt mål for nyttiggørelse og genanvendelse er blevet vedtaget og skal nås inden udgangen af 2008. Samtidig er der dog på grund af den specielle situation i de medlemsstater, der blev optaget i Den Europæiske Union den 1. maj 2004, indbygget en udskydelse i direktiv 2005/20/EF²⁰ af "2008-målene" indtil 2012 for syv medlemsstater og indtil 2013, 2014 og 2015 for en enkelt medlemsstat hvert af disse tre år.

Vurderingen i denne rapport er baseret på data og oplysninger, der er indsamlet i årene 2001-2002. Den seneste rapport om gennemførelsen af affaldsdirektiverne (herunder emballagedirektivet) dækker en periode mellem 2001 og 2003, mens den efterfølgende rapport for årene 2004-2006 tidligst bliver tilgængelig i 2008. Denne rapport kan muligvis tilvejebringe de nødvendige oplysninger for revurderingen af niveauet for 2008-målene. Medlemsstaterne skal stadig gøre kraftige fremskridt for at nå de gældende mål. Først når de nye medlemsstater har en klarere situation, for så vidt angår emballageaffaldshåndtering, og dataene for de efterfølgende rapporteringsperioder er tilgængelige for Kommissionen, bliver

¹⁹ Direktiv 2004/12/EF, EUT L 47 af 18.2.2004, s. 26.

²⁰ Direktiv 2005/20/EF, EUT L 70 af 16.3.2005, s. 17.

det muligt at vurdere de miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger af et potentielt nyt sæt mål.

Derfor forekommer det for tidligt at foreslå nye mål for genanvendelse og nyttiggørelse på et tidspunkt, hvor det foregående sæt mål først for nylig er blevet gennemført i national lovgivning, og den seneste frist for at nå disse mål ligger så langt ude i tiden som 2015²¹. Der er heller ingen antydninger af, at costbenefitmønstrene for de forskellige niveauer af emballagegenanvendelse og -nyttiggørelse har ændret sig væsentligt, siden de nye mål blev fastlagt i 2004. Det vurderes derfor, at niveauerne for de mål, der blev vedtaget i direktiv 2001/12/EF, fortsat bør være gældende længe efter 2008.

5. KONKLUSIONER

Ex post-vurderingen af emballagedirektivets virkning for miljøet viser en stigning i nyttiggørelse og forbrænding af emballage på affaldsforbrændingsanlæg med energiudnyttelse på 9 % og en stigning i emballagegenanvendelsen på 8 % mellem 1997 og 2002. Samtidig blev alle de mål, der blev fastlagt i direktivet, nået i 2002. Emballagegenanvendelsen havde positive miljøvirkninger, herunder drivhusgasbegrænsninger og ressourcebesparelser. Af andre miljøfordele kan nævnes begrænsning af partikelemissioner, nedbringelse af forureningen og færre gener fra trafikstøj, lugte, visuelle forstyrrelser osv. Der er her tale om bemærkelsesværdige og betydelige gevinster ved erhvervslivets indsats for at gennemføre emballagedirektivets krav. Dataene viser, at ekstraomkostningerne ved genanvendelsesforpligtelserne i emballagedirektivet sammenlignet med andre affaldshåndteringsløsninger (f.eks. bortskaffelse) ikke er væsentlig højere og udviser en vigende tendens. Omkostningerne ved emballagegenanvendelse ligger i samme størrelsesorden som de mest omkostningseffektive alternativer til nedbringelse af CO₂-emissioner og andre miljøvirkninger.

Kommissionen mener, at målene for genanvendelse og nyttiggørelse i emballagedirektivet i øjeblikket er optimale og bør forblive stabile for at sætte alle medlemsstater i stand til at nå målene. Der kan kun opnås betydelige fremskridt med forebyggelse, hvis man anvender foranstaltninger, der er skræddersyet til de specifikke forhold, som emballerede varer sælges under, f.eks. forbrugs- og distributionsmønstre. Indarbejdelsen af en forpligtelse i affaldsrammelovgivningen for medlemsstaterne til at udvikle affaldsforebyggelsesprogrammer, som Kommissionen har fremsat forslag om i forbindelse med temastrategien for affaldsforebyggelse og genanvendelse, udgør et hensigtsmæssigt instrument til fremme af affaldsforebyggelse i almindelighed og emballageaffaldsforebyggelse i særdeleshed.

På længere sigt skal genanvendelse af emballageaffald ses inden for de generelle rammer for EU's affaldsgenanvendelsespolitik som defineret i temastrategien for affaldsforebyggelse og genanvendelse. Kommissionen har til hensigt at inkludere en vurdering af de fremskridt, som medlemsstaterne har gjort med forebyggelse, genanvendelse og nyttiggørelse af affald, i 2010-revisionen af temastrategien for affaldsforebyggelse og genanvendelse. Denne vurdering skal bl.a. bygge på en opdatering af vurderingen af emballagedirektivets virkninger og tage hensyn til medlemsstaternes fremskridt hen imod højere genanvendelsesprocenter som fastlagt af Europa-Parlamentet og Rådet i 2004-revisionen af direktivet.

Tallene viser (navnlig i drikkevaresektoren), at direktivets målsætning for det indre marked endnu ikke er opfyldt fuldt ud. Dette skyldes til dels ukorrekt gennemførelse af

²¹ Direktiv 2005/20/EF, EUT L 70 af 16.3.2005, s. 17.

bestemmelserne i emballagedirektivet, men også det stigende antal ensidige foranstaltninger, som fører til et fragmenteret marked. Derfor vil Kommissionen yderligere vurdere behovet for handling på EU-plan med henblik på at undgå begrænsninger for det indre marked i fremtiden. Fremskridt hen imod en korrekt håndhævelse af de væsentlige krav og harmoniserede definitioner og rapporteringsprocedurer på tværs af medlemsstaterne vil yderligere bidrage til at skabe ensartede spilleregler for alle økonomiske aktører.