



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.02.2004  
COM(2004) 127 definitief

2004/0045 (COD)

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval**

(door de Commissie ingediend)

## TOELICHTING

### 1. INLEIDING

#### 1.1. Achtergrond

Op 31 december 1994 is Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval<sup>1</sup> (hierna “de oorspronkelijke verpakkingsrichtlijn”) in werking getreden. Op 7 december 2001 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad<sup>2</sup> tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval ingediend voor vaststelling door middel van de medebeslissingsprocedure van artikel 251 van het EG-Verdrag (hierna “de herziene verpakkingsrichtlijn”). De herziene verpakkingsrichtlijn bevat onder andere verhoogde taakstellingen voor terugwinning en recycling die vóór 31 december 2008 moeten worden gerealiseerd<sup>3</sup>.

Ten tijde van de indiening van het voorstel bij het Europees Parlement en de Raad werd met tien nieuwe lidstaten onderhandeld over toetreding. Deze nieuwe lidstaten zullen thans tot de Europese Unie toetreden krachtens het Toetredingsverdrag van 16 april 2003 (hierna “de toetredingslanden”). In overweging 6 van het voorstel voor een herziene verpakkingsrichtlijn werd opgemerkt dat “*met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie passende aandacht moet worden besteed aan de specifieke situatie in de toekomstige lidstaten, met name wat betreft het bereiken van de recyclingtaakstelling van artikel 6, lid 1, rekening houdend met hun huidige geringe verbruik van verpakking*”. Op dat ogenblik waren de overgangperiodes voor de oorspronkelijke richtlijn nog niet voor alle toetredingslanden definitief vastgesteld. Bovendien was de informatie over de voorwaarden voor een verdere verhoging van de taakstellingen inzake terugwinning en recycling in de toetredingslanden ontoereikend. Het voorstel voor een herziene verpakkingsrichtlijn bevatte bijgevolg geen specifieke voorstellen voor de toetredingslanden.

De toetredingsonderhandelingen werden in december 2002 afgerond. Deze onderhandelingen hadden uitsluitend betrekking op wetgeving die voor 1 november 2002 was vastgesteld. In artikel 2 van de Toetredingsakte (TA) is bepaald dat “onmiddellijk bij de toetreding de oorspronkelijke verdragen en de door de instellingen vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk zijn onder de voorwaarden waarin wordt voorzien door die verdragen en deze akte.” Dit betekent dat alle besluiten die vóór de datum van toetreding door de instellingen zijn vastgesteld, voor de toetredingslanden verbindend zijn vanaf de datum van toetreding, ook al is over deze besluiten niet onderhandeld of hebben de nieuwe lidstaten niet aan de vaststelling ervan deelgenomen. Ter voorkoming van moeilijkheden bij de toepassing van de na 1 november 2002 aangenomen wetgeving is een aantal mechanismen voor informatie en overleg met de toetredingslanden

---

<sup>1</sup> PB L 365/10 van 31 december 1994.

<sup>2</sup> COM(2001)729 def. (2001/0291 (COD)).

<sup>3</sup> Deze termijn is gebaseerd op gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 18/2003, PB C 107 E/17 van 6 mei 2003. In tweede lezing heeft het Europees Parlement geen amendement op deze termijn aangenomen. Voor Griekenland, Ierland en Portugal is uitstel mogelijk tot een tijdstip waarover nog moet worden bemiddeld.

gedurende de aan de toetreding voorafgaande periode vastgesteld door de Europese Raad van Kopenhagen op 12 en 13 december 2002<sup>4</sup>.

In overeenstemming met deze informatie- en overlegprocedure hebben acht toetredingslanden verzocht om overleg over het voorstel tot herziening van de verpakingsrichtlijn. Op de bijeenkomst van het interimcomité op 27 februari 2003 hebben alle toetredingslanden, met uitzondering van Cyprus, de Gemeenschap meegedeeld dat zij een langere overgangperiode wensen. Het comité besloot dat deze elementen binnen het institutionele kader van de Unie moeten worden behandeld en in die zin moeten worden onderzocht. Het heeft er nota van genomen dat de Commissie voornemens was bilateraal overleg op technisch niveau (hierna “technisch overleg”) te plegen met de toetredingslanden op hun verzoek. Dat overleg vond plaats met de tien toetredingslanden in de periode van 11 maart tot 14 april 2003.

Op basis van dit overleg is de Commissie tot de conclusie gekomen dat voor de toetredingslanden een langere termijn voor het realiseren van de taakstellingen van de herziene verpakingsrichtlijn moet gelden, omdat zij pas zijn begonnen met de ontwikkeling van hun systemen voor terugwinning en recycling van verpakking. Aan het bereiken van de taakstellingen op hetzelfde tijdstip als de 12 lidstaten waarvoor de vroegere implementatietermijn van het herzieningsvoorstel geldt, zouden te hoge kosten zijn verbonden. De Commissie heeft een aantal mogelijke oplossingen voor dit probleem onderzocht, waaronder de haalbaarheid van een wijziging van haar voorstel<sup>5</sup> in tweede lezing en in het Toetredingsverdrag vermelde opties. De Commissie besloot evenwel dat het praktischer was een wijzigingsvoorstel in te dienen op grond van artikel 95 van het Verdrag.

Met het onderhavige voorstel moet dit probleem worden opgelost en een uiterste datum worden bepaald voor het realiseren van de nieuwe taakstellingen volgens de herziene verpakingsrichtlijn in de toetredingslanden.

## **1.2. Tijdschema voor dit voorstel**

Dit voorstel moet worden gezien in samenhang met de eis dat alle lidstaten, inclusief de tien toetredingslanden, de herziene verpakingsrichtlijn binnen 18 maanden na de inwerkingtreding ervan in nationaal recht moeten omzetten. Idealiter zou dit voorstel dus moeten worden aangenomen vóór het verstrijken van deze termijn, zodat de toetredingslanden tegelijkertijd de herziene verpakingsrichtlijn en dit voorstel kunnen omzetten. Volgens het tijdschema voor dit voorstel zou een eerste debat in het Europees Parlement en de Raad kunnen plaatsvinden in de eerste helft van 2004. Zodoende wordt er ook voor gezorgd dat beslissingen pas na de toetreding worden genomen en de nieuwe lidstaten hun stemrecht in de instellingen kunnen uitoefenen.

---

<sup>4</sup> Een aantal bepalingen van het Toetredingsverdrag; informatie- en overlegprocedure voor de vaststelling van bepaalde besluiten en andere maatregelen die in de aan de toetreding voorafgaande periode worden genomen, welke aan de slotakte van het Toetredingsverdrag worden gehecht.

<sup>5</sup> COM(2001)729 def. (2001/0291 (COD)).

## 2. POSITIE VAN DE TOETREDINGSLANDEN

### 2.1. Achtergrondinformatie

**Tabel 1: Overgangperiodes volgens het Toetredingsverdrag voor de volgende taakstellingen van Richtlijn 94/62/EG (uiterste datum 30 juni 2001): totale terugwinning 50-65%, totale recycling 25-45%, recycling per materiaal minimaal 15%.**

Land	Overgangperiode volgens het Toetredingsverdrag
Cyprus	Totale terugwinning en recycling: 2005 Kunststof: 2004 Papier/karton: 2005
Tsjechië	Totale terugwinning: 2005 Kunststof: 2005
Estland	Geen
Hongarije	Totale terugwinning: 2005 Glas: 2004 Kunststof: 2005
Letland	Totale terugwinning: 2007 Kunststof: 2007
Litouwen	Totale terugwinning: 2006 Totale recycling: 2004 Metaal: 2004 Kunststof: 2004
Malta	Totale terugwinning: 2009 Totale recycling: 2005 Kunststof: 2009
Polen	Totale terugwinning: 2007 Kunststof: 2005 Metaal: 2005
Slowakije	Totale terugwinning: 2007 Metaal: 2007
Slovenië	Totale terugwinning: 2007 Kunststof: 2007

**Tabel 2: Verbruik van verpakking per inwoner en aandeel van de verschillende materialen in de tien toetredingslanden (per jaar)**

	Verbruik verpakking per inwoner [kg]	Glas [% van totale verpakking]	Papier/karton [% van totale verpakking]	Metaal [% van totale verpakking]	Kunststof [% van totale verpakking]	Hout [% van totale verpakking]
<b>CY 2003</b>	179	15	37	10	30	8
<b>CZ 1999</b>	130	25	45	8	16	6
<b>EE 2001</b>	85	21	44	8	17	10
<b>HU 1999</b>	71	25	44	12	19	N.B.
<b>LT 2001</b>	49	26	57	5	12	N.B.
<b>LV 2002</b>	61	34	31	4	23	5
<b>MT 2002</b>	159	16	44	6	26	N.B.
<b>PL 2003</b>	101	28	39	5	15	13
<b>SI 2001</b>	122	12	31	8	19	23
<b>SK 2002</b>	63	21	50	9	15	6.
<b>EU15 gemiddeld [1999]</b>	169	24	41	7	16	12

**Tabel 3: Geplande recyclingpercentages volgens de implementatieplannen van de tien nieuwe lidstaten en de documenten die deze landen bij het technische overleg hebben verstrekt**

%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>CY</b>	6.6	11.6	16.4	27.1							55 <sup>§</sup>			
<b>CZ</b>	31	35	40	45	47	49	50	52	53	54	55			
<b>EE</b>	25	25	25	25	30	35	35	40	45	50	55			
<b>HU</b>	34.2	36.4	39.5	46.2			49.0		52		55 <sup>§</sup>			
<b>LT</b>	15	20	29	33	43						55 <sup>§</sup>			
<b>LV</b>	31	33	36	39	42	45	46	47	49	50	51	52	54	55
<b>MT</b>	2	18	21	25	29	35	41	45	48	51	53	55		
<b>PL</b>	19.3	21.6	24.9	29.1	33.1	36.6	38.3	40.6	43.1	46.0	49.0	52.1	55.3	
<b>SI</b>	30	34	38	39	40	40	43	46	49	52	55			
<b>SK</b>	21	23	25	29	33	37	41		47		55			

Alle gegevens zijn gebaseerd op de cijfers die het land heeft verstrekt in het kader van het technische overleg over de herziening van de verpakkingsrichtlijn.

§: volgens het betrokken land wordt 2012 als een realistische termijn voor de uitvoering beschouwd.

## 2.2. Overzicht van de positie per toetredingsland

Na de bijeenkomst van het interimcomité van 27 februari 2003 vond van 11 maart tot 14 april bilateraal technisch overleg plaats met de tien toetredingslanden. De tien toetredingslanden hebben bovendien documenten ingediend waarin hun standpunt wordt uiteengezet. Het onderstaande overzicht vormt de neerslag van dit technische overleg en deze documenten. De uiterste data hebben betrekking op de taakstellingen van gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 18/2003<sup>6</sup>, waaraan het Europees Parlement zijn steun heeft toegezegd bij de stemming in tweede lezing op 2 juli 2003.

**Cyprus** wijst erop dat gezien de geringe hoeveelheden verpakkingsafval (130 000 ton per jaar) geen schaalvoordeel kan worden verkregen. Eigen recyclinginstallaties zijn vaak niet rendabel en het ingezamelde materiaal moet naar het buitenland worden verscheept voor recycling, waardoor extra kosten ontstaan. Het grote aantal kleine producenten van

<sup>6</sup> PB C 107E van 6 mei 2003, blz. 17.

verpakking maakt de handhaving van de producentenaansprakelijkheid complexer. Cyprus is er evenwel van overtuigd dat de nieuwe taakstellingen voor 2012 volledig zullen zijn verwezenlijkt.

**Tsjechië** wijst erop dat de recyclingcapaciteit moet worden ontwikkeld in een tempo dat gelijke tred houdt met de overige toetredingslanden, teneinde concurrentievervalsing tussen de nieuwe lidstaten te voorkomen. Aan het verwezenlijken van de nieuwe taakstellingen voor 2008 zijn hoge economische kosten verbonden. De taakstellingen voor hout en metaal lijken bijzondere moeilijkheden op te leveren. Volgens Tsjechië kunnen de nieuwe taakstellingen evenwel voor 2012 worden gerealiseerd.

**Estland** is het enige toetredingsland zonder een overgangperiode voor de oorspronkelijke verpakkingsrichtlijn, omdat het in veel sterkere mate dan de overige toetredingslanden gebruik maakt van energierugwinning om de taakstellingen te vervullen. De taakstellingen van de herziene richtlijn vereisen evenwel een aanzienlijke toename van recycling. Daartoe zijn extra investeringen noodzakelijk en dient de huidige strategie inzake de terugwinning van verpakkingsafval te worden herzien. Estland wijst er bijgevolg op dat het meer tijd nodig zal hebben om de nieuwe taakstellingen te realiseren. Estland beschouwt 2012 als een realistische termijn. In plaats van een taakstelling van 15% voor recycling van hout zou het de voorkeur geven aan 15% voor de terugwinning van dit materiaal.

**Hongarije** heeft meer tijd nodig om de nieuwe taakstellingen van de herziene richtlijn te realiseren, vanwege een vrij gering verbruik van verpakking, de aanwezigheid van uitgestrekte plattelandsgedebieden en een tekort aan recyclingcapaciteit (met name in de glassector). Hongarije is evenwel naar eigen zeggen in staat om de nieuwe taakstellingen voor 2012 te verwezenlijken.

**Letland** wijst op het geringe verpakkingsverbruik van 61 kg per inwoner en zijn specifieke geografische omstandigheden. Grote delen van het land zijn zeer dun bevolkt (37 inwoners per km<sup>2</sup>) en in die gebieden zijn zowel de wegen als de infrastructuur voor afvalinzameling nog ontoereikend. Minder dan 40% van alle wegen zijn verhard. De nieuwe percentages voor recycling verhogen de marginale kosten, terwijl niet alleen in de stedelijke gebieden maar ook in de minder bevolkte gebieden zal moeten worden ingezameld en gerecycleerd. Hoewel geen concrete gegevens beschikbaar zijn, wordt ervan uitgegaan dat de kosten hoog zijn, vergeleken met het huidige prijs- en inkomensniveau. Letland is van mening dat het evenveel tijd nodig zal hebben om een recyclingsysteem te ontwikkelen tot het niveau van de nieuwe taakstellingen als de bestaande lidstaten. Daarom meent het dat uitstel tot 2015 nodig zal zijn.

**Litouwen** wijst op zijn geringe bevolkingsdichtheid (53 inwoners per km<sup>2</sup>) en verpakkingsverbruik (minder dan 50 kg per inwoner). Aanzienlijke investeringen in moderne afvalbehandelingsinstallaties zijn vereist. Het aandeel van industrieel verpakkingsafval is bijzonder laag (slechts 4% van het totale verpakkingsafval). Litouwen betoogt dat het evenveel tijd nodig zal hebben om de inzamelings- en recyclinginfrastructuur te ontwikkelen als de bestaande lidstaten. 2012 wordt evenwel een realistische termijn geacht.

**Malta** wijst op zijn bijzondere situatie, waaronder de geofysische omstandigheden en structurele nadelen, de hoogste bevolkingsdichtheid in Europa (1200 inwoners per km<sup>2</sup>) en de gevolgen van het toerisme. De recyclinginstallaties zijn in veel gevallen onrendabel, vanwege het gebrek aan schaalvoordelen. Een groot deel van het voor recycling bestemde verpakkingsafval dient dan ook naar het vasteland te worden verscheept, waardoor extra kosten ontstaan. Het bestaande systeem voor hergebruik van frisdrankverpakking (overgangperiode tot 2007) heeft als gevolg dat er weinig afval van kunststoffen is. Aangezien dit de meest

recycleerbare fractie van het verpakkingsafval van kunststof vormt, zal het bijzonder moeilijk zijn om de taakstelling van 22,5% voor dit materiaal te verwezenlijken. Malta is van mening dat het de nieuwe taakstellingen voor 2013 kan realiseren, met uitzondering van die voor recycling van kunststof, waarvoor uitstel tot 2016 nodig is.

**Polen** wijst op de hoge kosten die aan de ontwikkeling van de noodzakelijke infrastructuur zijn verbonden, alsmede op de noodzaak de momenteel ontoereikende ervaring met de organisatie voor de terugwinning van verpakking te evalueren. Het is van mening dat alleen 2014 een realistische termijn is voor het realiseren van de nieuwe taakstellingen. De huidige kosten van het Poolse systeem worden geraamd op circa 0,14 € per capita, terwijl soortgelijke kosten in het Verenigd Koninkrijk 2,9 € en in Duitsland 22,6 € bedragen<sup>7</sup>. Volgens de berekeningen van Polen zullen voor de nieuwe taakstellingen de kosten van recycling en terugwinning ten minste met een factor 20 toenemen om de taakstellingen voor 2007 te verwezenlijken en dan met een factor 6 tot 8 om de nieuwe taakstellingen te realiseren. Volgens de ramingen van Polen zullen voor het realiseren van deze taakstellingen de investeringskosten voor 2003 17 miljoen €, voor 2004 tot 2006 51 miljoen €, voor 2007 tot 2010 68 miljoen € en voor 2010 tot 2014 51 miljoen € belopen. 36% van deze investeringen zou worden besteed aan modernisering van recyclinginstallaties, 30% aan uitbreiding van de sorteerinstallaties en 34% aan gescheiden inzameling.

**Slowakije** raamt de totale kosten die aan het verwezenlijken van de nieuwe taakstellingen voor 2012 zijn verbonden, op circa 68 miljoen € (investerings- en bedrijfskosten). Uit een praktisch oogpunt lijkt het zeer moeilijk om voor 2008 de noodzakelijke inzamelings- en recyclinginfrastructuur tot stand te brengen. Indien dat al mogelijk zou zijn, zou dat tot aanzienlijk hogere kosten leiden dan voor 2012, omdat de investeringskosten op een kortere periode worden geconcentreerd en geen inkomsten worden gegenereerd. 2012 wordt evenwel als een realistische termijn voor de nieuwe taakstellingen beschouwd.

**Slovenië** wijst erop dat de ervaringen met zijn nieuwe regeling voor de terugwinning van verpakking nog onvolledig zijn. 2012 wordt evenwel als een realistische termijn beschouwd.

### **3. DE VOORGESTELDE HERZIENING**

#### ***Draagwijdte en inhoud van de herziening***

Dit voorstel beperkt zich tot het vaststellen van 31 december 2012 als uiterste datum waarop de toetredingslanden de taakstellingen voor terugwinning en recycling volgens de herziene verpakkingsrichtlijn moeten verwezenlijken.

#### ***Motivering voor de voorgestelde termijn***

Met de keus van 31 december 2012 als uiterste datum is gestreefd naar een evenwicht tussen de volgende overwegingen.

Een te ambitieuze termijn zou aanzienlijke aanloopkosten veroorzaken voor de toetredingslanden en het is nog de vraag of 2008 als uiterste datum voor het realiseren van de nieuwe taakstellingen, die voor de meeste bestaande lidstaten geldt, überhaupt wel haalbaar zou zijn geweest. Voor veel toetredingslanden geldt bovendien een overgangperiode voor het

---

<sup>7</sup> Dit lijkt betrekking te hebben op de financieringsbehoefte, er is m.a.w. geen rekening gehouden met bespaarde verwijderingskosten.



bereiken van de doelstellingen van de oorspronkelijke verpakkingsrichtlijn die ongeveer tot 2008 loopt en voor Malta zelfs tot na die datum.

Een zeer lange termijn zou daarentegen het doel van de richtlijn ontkrachten, nl. de ongelijkheden op de interne markt beperken door middel van een gemeenschappelijke benadering van verpakking en het beheer van verpakkingsafval, waaronder terugwinning en recycling. Landen die reeds werk hebben gemaakt van een deugdelijk beheer van verpakkingsafval, hebben belang bij eerlijke concurrentievoorwaarden tussen hun bedrijven en die in lidstaten waar het meer tijd heeft gevegd om terugwinningssystemen voor verpakking op te zetten. Het is bovendien belangrijk dat op gecoördineerde wijze wordt gestreefd naar intensivering van recycling en terugwinning in de toetredingslanden, teneinde duidelijke signalen te geven met een betrouwbare planning voor de totstandbrenging van infrastructuur en een recycling-industrie in de nieuwe landen. Aangezien veel nieuwe landen betrekkelijk klein zijn, wordt verwacht dat het gebruik van recyclingcapaciteit in andere lidstaten eerder de regel dan de uitzondering zal vormen.

Er wordt van uitgegaan dat de termijn niet langer behoeft te worden vastgesteld voor elk land afzonderlijk, zoals bij de toetredingsonderhandelingen. Tegen de tijd dat de nieuwe taakstellingen van toepassing zijn, zal de integratie van de nieuwe landen in de interne markt aanzienlijk zijn gevorderd. Hoewel de nieuwe landen onmiskenbaar verschillen vertonen, kunnen geografische en politieke of historische factoren geen reden vormen voor een aanzienlijk tragere invoering van recycling en terugwinning van verpakking in bepaalde landen dan in andere (zie verder voor een meer gedetailleerde verklaring met betrekking tot de geografische omstandigheden). In dit verband is het overduidelijk dat de ontwikkeling en exploitatie van efficiënte recycling- en terugwinningssystemen een kwestie van kosten is. Deze kosten gelden evenwel voor alle landen en zij dienen tevens te worden gezien in samenhang met de voordelen voor het milieu en de bespaarde kosten van alternatieve verwijderingsmethoden in de landen zelf.

31 december 2012 werd als uiterste datum gekozen als compromis tussen al deze factoren. Daarbij is dus rekening gehouden met de standpunten van de nieuwe landen, met het streven naar een hoog niveau van milieubescherming, zoals bedoeld in het Verdrag, en met de belangen van de bestaande lidstaten. Ook de voor Griekenland, Ierland en Portugal vastgestelde termijn is hierbij in aanmerking genomen.

### ***Specifieke geografische omstandigheden***

Een aantal toetredingslanden wijst op hun specifieke geografische omstandigheden, met name geringe bevolkingsdichtheid of de insulaire situatie.

Algemeen wordt erkend dat het zeer duur kan zijn in zeer dunbevolkte gebieden inzamelingsystemen op te zetten en te exploiteren. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat de richtlijn voor het gehele grondgebied van een land geldt en dat inzameling in deze gebieden niet wordt vereist. Slechts een gering gedeelte van de bevolking woont in deze gebieden die weliswaar een groot deel van het grondgebied van deze landen vormen. Normaliter woont meer dan 60% van de bevolking van alle betrokken landen in steden en een ander groot deel van de bevolking woont in plattelandsgebieden dicht bij de steden. Aangenomen mag worden dat het aandeel van de verpakking die in zeer dunbevolkte gebieden wordt verbruikt en verwijderd, gering is ten opzichte van de totale hoeveelheid verpakking die in deze landen wordt verbruikt en als afval wordt gegenereerd.

Tevens wordt erkend dat voor eilanden extra kosten voortvloeien uit het laden en lossen van verpakkingsafval in schepen, indien dit afval voor behandeling naar recyclinginstallaties wordt gezonden. De Commissie beschikt evenwel niet over cijfers die erop wijzen dat deze kosten de verhouding tussen kosten en baten van recycling ernstig zouden verstoren. Het scheepsvervoer lijkt integendeel economisch concurrerend te zijn op veel internationale recyclingmarkten (in het bijzonder voor metaal of kunststof).

#### **4. ECONOMISCH, SOCIAAL EN MILIEUEFFECT VAN DE RICHTLIJN**

##### ***De gevolgen van een verhoging van de taakstellingen voor recycling***

Gezien de urgentie van dit voorstel werden de gevolgen op economisch, sociaal en milieugebied van een verhoging van de taakstellingen voor recycling in de toetredingslanden tot het niveau van de herziene verpakkingsrichtlijn, beoordeeld op basis van bestaande informatie, met name de kosten-batenstudie van RDC/Pira voor de Europese Commissie<sup>8</sup> en een studie van ECOTEC voor de Europese Commissie naar de voordelen van de naleving van het acquis op milieugebied voor de kandidaat-lidstaten<sup>9</sup>.

Daar de RDC/Pira-studie zich tot de 15 bestaande lidstaten beperkte, dienden de resultaten te worden geëxtrapoleerd naar de nieuwe landen. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat de hoofdlijnen van deze studie niet tevens voor de nieuwe landen zouden gelden. Deze mening is met name op de volgende overwegingen gebaseerd.

De RDC/Pira-studie wees erop dat de kosten en baten van verpakkingsrecycling in de eerste plaats afhankelijk zijn van het materiaal (bv. PET, papier) en de toepassing (bv. fles, kartonnen doos). Met andere woorden, indien recycling van een bepaald materiaal of een bepaalde toepassing duidelijk gunstig is uit een oogpunt van kosten en baten in een bepaald land, dan geldt hetzelfde in alle andere in die studie onderzochte landen. Lokale factoren spelen een kleinere rol, vooral bij toepassingen met een onduidelijke kosten-batenverhouding. Bij de bestaande lidstaten is het land met de meest ongunstige resultaten voor recycling Ierland, met een naar schatting optimaal recyclingpercentage voor verpakking tussen 40 en 54%. Dit moet worden vergeleken met het land met de meest gunstige voorwaarden, Denemarken, met een optimaal percentage tussen 53 en 68%.

De belangrijkste factor die op de resultaten van invloed is, lijkt de alternatieve afvalbehandelingsmethode (verbranding of storten) te zijn. De bevolkingsdichtheid lijkt eveneens een rol te spelen. Het effect van de bevolkingsdichtheid op het optimale recyclingpercentage kan evenwel twee richtingen uitgaan, d.w.z. afhankelijk van het materiaal/de toepassing en van de alternatieve afvalbehandelingsmethode kan het optimale recyclingpercentage zowel hoger als lager zijn in stedelijke gebieden vergeleken met plattlandsgebieden. Voorts moet worden opgemerkt dat de resultaten van de inzameling van huishoudelijk verpakkingsafval in plattlandsgebieden vaak beter zijn dan in stedelijke gebieden.

---

<sup>8</sup> RDC/Pira 2001 voor de Europese Commissie: Evaluation of costs and benefits for the achievement of reuse and recycling targets for the different packaging materials in the frame of the Packaging and Packaging Waste Directive 94/62/EC, <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>

<sup>9</sup> ECOTEC 2001 voor de Europese Commissie: The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, [http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit_en.htm)

Normaliter hebben de nieuwe landen een lager niveau van verpakkingsverbruik. Het gemiddelde verpakkingsverbruik in de toetredingslanden bedraagt 87 kg per inwoner, te vergelijken met 169 kg per inwoner in de bestaande lidstaten. De nieuwe landen zullen dan ook waarschijnlijk worden geconfronteerd met enigszins hogere eenheidskosten voor het opzetten van hun inzamelingssystemen. De transportkosten kunnen er eveneens hoger zijn dan in de bestaande lidstaten. Aangenomen mag worden dat al deze effecten beperkt zijn en dat zij ten dele worden gecompenseerd door de lagere arbeidskosten.

De samenstelling van het verpakkingsafval is niet aanzienlijk verschillend van die in de bestaande lidstaten. Er is dan ook geen reden om bijzondere moeilijkheden te verwachten voor bepaalde materialen, afgezien van het algemeen lagere niveau van het verbruik van verpakking.

Het **milieueffect** van de levenscyclus van verpakking wordt gewoonlijk beheerst door het energiegebruik voor de productie en recycling of verwijdering van het materiaal. Aangezien het weinig waarschijnlijk is dat de productie- en recyclingmethoden aanzienlijk verschillen, zullen de milieupatronen dan ook grotendeels overeenstemmen met die in de bestaande lidstaten. Er kunnen verschillen zijn als gevolg van de grotere transportafstanden. Het transporteffect is gewoonlijk van een kleinere dimensie dan het effect van de productie en de recycling of verwijdering van het materiaal. De vermindering van de hoeveelheid gestort afval kan voor de toetredingslanden bijzonder belangrijk zijn. Storten is nog steeds de belangrijkste alternatieve verwijderingsmethode, waarbij de milieunormen nog niet voldoen aan de communautaire wetgeving. Het is ook mogelijk dat de uitdrukking van het milieueffect in geldwaarde moet worden gecorrigeerd om rekening te houden met de lagere inkomens en het verschil in bereidheid om te betalen voor milieuvoordelen. Er is evenwel weinig wetenschappelijk bewijsmateriaal beschikbaar over de uitdrukking van milieuvoordelen in geldwaarde in de toetredingslanden. Het gebruik van verschillende beoordelingsfactoren zou bovendien nog meer methodologische problemen creëren.

Volgens een op de RDC/Pira-studie gebaseerde berekening zouden alle recyclingactiviteiten die nodig zijn om de nieuwe taakstellingen voor glas, papier en karton, kunststof en metaal te realiseren, resulteren in milieuvoordelen in de orde van grootte van circa 150 tot 200 miljoen €. Er kan tevens een ruwe berekening worden gemaakt van de geldwaarde van de extra milieuvoordelen die voortvloeien uit de verhoogde taakstellingen, vergeleken met de huidige recyclingniveaus. Volgens dezelfde werkwijze voor de berekening van de externe milieuvoordelen als bij het herzieningsvoorstel COM(2001)729 en uitgaande van een verhoging van de recycling van glas van 20 tot 60%, van papier van 35% tot 60%, van kunststof van 10 tot 22,5% en van metaal van 10 tot 50%, zouden de nieuwe taakstellingen extra milieuvoordelen opleveren ter waarde van ongeveer 100 miljoen €.

**Tabel 4: Vermeden externe kosten dankzij de grotere hoeveelheid verpakking die wordt gerecycleerd op grond van de materiaalspecifieke taakstellingen, vergeleken met de huidige recyclingniveaus (naar schatting 20% voor glas, 35% voor papier, 10% voor kunststof, 10% voor metaal<sup>10</sup>)**

Alle toetredings-landen	Vereiste verhoging in miljoen t	Bespaarde externe kosten (€/t)	Bespaarde externe kosten (miljoen €)
Papier	730	15	11
Metaal	190	20	4
Glas	750	80	60
Kunststof	150	200	30
Totaal	1820		105

Volgens een berekening van de ECOTEC-studie liggen de totale jaarlijkse voordelen die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van de oorspronkelijke verpakkingsrichtlijn voor alle kandidaat-landen samen in een gebied van 156 tot 910 miljoen €. Dit heeft vooral betrekking op de vermeden milieuschade dankzij de vervanging van grondstoffen door gerecycleerde materialen. De grootste milieuvoordelen worden verwacht voor Hongarije (10-107 miljoen €), Polen (35-191 miljoen €) en Tsjechië (22-148 miljoen €).

Het **economische effect** kan verschillen als gevolg van de lagere inkomensniveaus en de lagere arbeidskosten. Beide factoren compenseren echter elkaar in zekere mate. In de bestaande lidstaten zijn de financieringskosten voor recycling vaak lager dan de bespaarde alternatieve verwijderingskosten voor de behandeling van het materiaal op stortplaatsen of in verbrandingsovens. In de toetredingslanden kan dat anders liggen, gezien de momenteel zeer lage kosten van het storten. Dit hangt evenwel ook samen met de lage milieunormen die er van toepassing zijn. De kosten van het storten zullen naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk stijgen, daar de toetredingslanden na de toetreding het ‘acquis’ moeten toepassen en er slechts enkele overgangsbepalingen gelden (voor Estland, Polen en Letland). Verpakkingsafval bestemmen voor recycling kan eveneens de kosten beperken voor het aanleggen van extra capaciteit ter vervanging van oude stortplaatsen die vol zijn of niet aan de communautaire normen voldoen.

Aan de hand van dezelfde werkwijze en kostenfactoren voor de berekening van de recyclingkosten en alternatieve verwijderingskosten als bij het herzieningsvoorstel COM(2001)729 en uitgaande van een verhoging van de recycling van glas van 20 tot 60%, van papier van 35% tot 60%, van kunststof van 10 tot 22,5% en van metaal van 10 tot 50%, zouden de nieuwe taakstellingen resulteren in een extra financieringsbehoefte voor recycling van circa 250 miljoen €. De alternatieve verwijderingskosten worden geraamd op ongeveer 300 miljoen €. Deze kosten, met uitzondering van de vaste kosten, worden bespaard in geval van recycling.

<sup>10</sup> Hout is in deze berekening buiten beschouwing gelaten, omdat onvoldoende kosten-batengegevens beschikbaar zijn.

**Tabel 5: Recyclingkosten en alternatieve verwijderingskosten voor de grotere hoeveelheid verpakking die wordt gerecycleerd op grond van de materiaalspecifieke taakstellingen, vergeleken met de huidige recyclingniveaus (naar schatting 20% voor glas, 35% voor papier, 10% voor kunststof, 10% voor metaal<sup>11</sup>)**

Alle toetredingslanden	Vereiste verhoging in 1000 t	Recyclingkosten (€/t)	Recyclingkosten (miljoen €)	Verwijderingskosten (€/t)	Verwijderingskosten (miljoen €)
Papier	730	120	88	150	110
Metaal	190	150	29	130	25
Glas	750	90	68	160	120
Kunststof	150	400	60	300	45
Totaal	1820		245		300

Het **sociale effect** kan verschillen als gevolg van de lagere inkomensniveaus in de toetredingslanden. Dit kan betekenen dat een groter deel van het beschikbare inkomen moet worden besteed aan recycling van verpakking. Een en ander kan zwaardere gevolgen hebben voor sociale groepen met een lager inkomen dan voor hogere inkomensgroepen. Dit wordt evenwel ten dele gecompenseerd door het lagere verbruik van verpakking door mensen met een lager inkomen. De verwezenlijking van de nieuwe taakstellingen zal een aanzienlijk aantal arbeidsplaatsen creëren, ook voor lager geschoolde arbeidskrachten. Op macro-economisch niveau zal dit waarschijnlijk in grote mate worden gecompenseerd door verminderde werkgelegenheid op andere gebieden, omdat minder inkomen beschikbaar zal zijn voor andere producten en diensten.

### ***Gevolgen van een uitstel van de tenuitvoerlegging***

Het hierboven beschreven economische, sociale en milieueffect zal zich in elk geval voordoen als gevolg van de taakstellingen van de herziene verpakkingsrichtlijn. Deze richtlijn is uitsluitend van invloed op de datum waarop de nieuwe taakstellingen moeten worden gerealiseerd door de toetredingslanden. Door het vaststellen van een latere datum zal de richtlijn naar verwachting de kosten van het opzetten van de noodzakelijke infrastructuur voor het inzamelen, sorteren en behandelen verlagen. Er is geen informatie beschikbaar over het juiste niveau van deze kosten. Tevens wordt verwacht dat gedurende de extra overgangperiode de milieuvoordelen enigszins kleiner zullen zijn dan bij een vroegere tenuitvoerleggingsdatum.

### ***Conclusie***

Het economische, sociale en milieueffect van de verwezenlijking van de nieuwe taakstellingen in de toetredingslanden zal naar verwachting overeenstemmen met het effect in de bestaande lidstaten. Op basis van extrapolaties van recycling- en verwijderingskosten en van een raming van de milieuvoordelen in geldwaarde worden de extra recyclingkosten ten opzichte van de huidige recyclingniveaus geschat op circa 250 miljoen €. Dit moet worden vergeleken met circa 300 miljoen €, die bij recycling althans ten dele kan worden bespaard, en

<sup>11</sup> Hout is in deze berekening buiten beschouwing gelaten, omdat onvoldoende kosten-batengegevens beschikbaar zijn.

ongeveer 100 miljoen € aan milieuvoordelen. Tegenover de EU15 kunnen evenwel verschillen voorkomen in de kosten en in de factoren die voor de uitdrukking in geldwaarde worden gebruikt. Daarom moeten deze cijfers, met name die welke voor de milieuvoordelen worden gebruikt, met de nodige omzichtigheid worden gehanteerd. Ten opzichte van de termijnen in de herziene verpakkingsrichtlijn zal deze richtlijn naar alle waarschijnlijkheid een vermindering opleveren van de kosten die zijn verbonden aan het opzetten van de benodigde infrastructuur voor het inzamelen, sorteren en behandelen, dankzij het uitstel van de tenuitvoerleggingsdatum voor de toetredingslanden van 2008 tot 2012.

Voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 95, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>12</sup>,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité<sup>13</sup>,

Handelend volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag<sup>14</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie dient passende aandacht te worden besteed aan de specifieke situatie in de toekomstige lidstaten, met name met betrekking tot het bereiken van de taakstellingen voor recycling en terugwinning, zoals vastgesteld in artikel 6, lid 1, van Richtlijn 94/62/EG<sup>15</sup> van het Europees Parlement en de Raad.
- (2) De lidstaten die krachtens het Toetredingsverdrag van 16 april 2003 tot de Europese Unie toetreden, hebben meer tijd nodig om hun recycling- en terugwinningsystemen aan te passen aan de taakstellingen van Richtlijn 94/62/EG.
- (3) Aangezien de doelstellingen van de beoogde actie, namelijk harmonisatie van de nationale taakstellingen voor recycling en terugwinning van verpakkingsafval, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en wegens de omvang van de actie beter op communautair niveau kunnen worden gerealiseerd, kan de Gemeenschap maatregelen treffen die in overeenstemming zijn met het in artikel 5 van het Verdrag beschreven subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in dat artikel beschreven evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om die doelstellingen te bereiken.
- (4) Met het oog op de verdere uitbreiding van de Europese Unie dient tevens passende aandacht te worden besteed aan de specifieke situatie in de landen die in een later stadium kunnen toetreden.

---

<sup>12</sup> PB C [...] van [...], blz. [...]

<sup>13</sup> PB C [...] van [...], blz. [...]

<sup>14</sup> PB C [...] van [...], blz. [...]

<sup>15</sup> PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10, als gewijzigd bij Richtlijn .././EG (PB L ... van ....., blz. ..).

(5) Richtlijn 94/62/EG dient derhalve in die zin te worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

De volgende lid wordt toegevoegd aan het eind van artikel 6 van Richtlijn 94/62/EG:

“11. De lidstaten die krachtens het Toetredingsverdrag van 16 april 2003 tot de Europese Unie toetreden, mogen de verwezenlijking van de taakstellingen van lid 1, onder b), d) en e) uitstellen tot een datum naar eigen keuze, die echter niet later mag vallen dan 31 december 2012.”

#### *Artikel 2*

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [18 maanden na datum van aanneming] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie onverwijld de tekst van die bepalingen mede alsook een correlatietabel tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

#### *Artikel 3*

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

#### *Artikel 4*

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De Voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De Voorzitter*



## **EFFECT VAN HET VOORSTEL OP HET BEDRIJFSLEVEN, MET NAME OP HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF (MKB)**

### **HET VOORSTEL**

**1. Waarom is, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, communautaire wetgeving op dit gebied noodzakelijk en wat zijn de voornaamste doelstellingen?**

Dit voorstel is noodzakelijk, omdat zonder het voorstel het voor de nieuwe lidstaten moeilijk zou worden om de taakstellingen van de herziene Richtlijn 94/62/EG te verwezenlijken.

### **EFFECT OP HET BEDRIJFSLEVEN**

**2. Op welke bedrijven is het voorstel van invloed?**

**– in welke sectoren**

Verpakkingsfabrikanten, verpakkings-/vulbedrijven en kleinhandel

Afvalinzamelingsbedrijven, recyclingbedrijven en andere in afvalbeheer gespecialiseerde bedrijven.

**– in welke grootteklassen (aandeel van kleine en middelgrote ondernemingen)**

In de vier sectoren is een brede waaier van bedrijven betrokken, van zeer kleine tot zeer grote bedrijven.

**– in welke specifieke geografische gebieden van de Gemeenschap**

Dit voorstel is met name van invloed op bedrijven in de toetredingslanden.

**3. Wat moeten bedrijven doen om aan de voorgestelde wetgeving te voldoen?**

Vergeleken met de termijnen van de herziene verpakkingsrichtlijn, kan worden verwacht dat dit voorstel het niveau van de financiële bijdragen aan de recycling-systemen gedurende de toegestane extra overgangperiode zal verlagen. Daardoor verminderen de kosten voor verpakkings-/vulbedrijven en de kleinhandel en wordt de verwachte stijging van de omzet voor afvalbeheerbedrijven vertraagd.

Meer in het algemeen is de verpakkingsrichtlijn op de volgende wijze van invloed op het bedrijfsleven. Afhankelijk van de nationale wetgeving kunnen verpakkingsfabrikanten, verpakkings-/vulbedrijven en/of kleinhandelaren worden verplicht tot financiële bijdragen aan recyclingsystemen. De mate waarin dergelijke bijdragen zijn vereist, verschilt van lidstaat tot lidstaat. Normaliter worden de kosten van deze bijdragen doorberekend aan de verbruikers van de verpakking. Een andere mogelijkheid is dat van de bedrijven wordt verlangd dat zij de terugname en recycling van het verpakkingsafval van hun eigen producten organiseren. Voor afvalbeheerbedrijven en recyclingbedrijven zullen de normale bedrijfsactiviteiten worden uitgebreid.

**4. Welke economische gevolgen zal het voorstel waarschijnlijk hebben?**

**– voor de werkgelegenheid**

Vergeleken met de termijnen van de herziene verpakkingsrichtlijn, zal de werkgelegenheid in de afvalbeheer- en recyclingsectoren trager groeien. De macro-economische gevolgen voor de werkgelegenheid zijn moeilijk in te schatten, maar aangenomen mag worden dat het totale effect van dit voorstel en van de verpakkingsrichtlijn in het algemeen beperkt is.

**– voor de investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven**

Vergeleken met de termijnen van de herziene verpakkingsrichtlijn, zullen de verhoogde recyclingverplichtingen pas in een later stadium investeringen in afvalbeheer en recycling stimuleren. Dit geldt eveneens voor de mogelijke oprichting van nieuwe bedrijven.

**– voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven**

Een studie van de Universiteit van Belfast et al.<sup>16</sup> heeft geen significante gevolgen van de oorspronkelijke verpakkingsrichtlijn voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven ontdekt. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit voorstel een significant effect op het concurrentievermogen van het bedrijfsleven zal hebben.

**5. Bevat het voorstel maatregelen waarmee beoogd wordt rekening te houden met de specifieke situatie van het midden- en kleinbedrijf (minder strenge of andere voorschriften, enz.)?**

Neen

**RAADPLEGING**

Gezien de urgentie van dit voorstel was het niet mogelijk de belanghebbenden te raadplegen. Alles wijst er echter op dat de meer ambitieuze termijnen van de herziene verpakkingsrichtlijn voor veel bedrijven aanzienlijke kosten en implementatieproblemen zouden hebben veroorzaakt.

**6. Lijst van de organisaties die zijn geraadpleegd over het voorstel en overzicht van hun standpunten.**

---

---

<sup>16</sup> University of Belfast et al. Study on measuring the competitiveness effects of environmental compliance: the importance of regulation and market pressures (ENV4-CT96-0237).