



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 6.12.2006
COM(2006) 767 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**OVER DE IMPLEMENTATIE VAN RICHTLIJN 94/62/EG BETREFFENDE
VERPAKKING EN VERPAKKINGSAFVAL EN DE INVLOED ERVAN OP HET
MILIEU EN OP HET FUNCTIONEREN VAN DE INTERNE MARKT**

[SEC(2006) 1579]

INLEIDING

Toen Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (hierna de Verpakkingsrichtlijn genoemd) werd aangenomen, was er weinig informatie beschikbaar over de kosten en voordelen van het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval. Het vergaren van dergelijke informatie kwam pas op gang toen er meer nadruk werd gelegd op de kosten-batenanalyse en de beoordeling van de effecten, voordat de laatste herziening van de Verpakkingsrichtlijn werd gepubliceerd. Op dat moment was de kosten-batenanalyse echter gericht op de effecten van de herziene richtlijn, dat wil zeggen op het effect van het verhogen van de recyclingniveaus. Hiertoe werden de kosten en baten berekend van het verhogen van de recyclingniveaus uit 1998 tot optimale recyclingwaarden.

Tijdens het wetgevingsproces vroegen het Europees Parlement en de Raad de Commissie een completere evaluatie van de algehele effecten van de richtlijn te verstrekken in een verslag over de implementatie van de Verpakkingsrichtlijn en de invloed ervan op het milieu en op het functioneren van de interne markt¹. Dit verslag moest tevens de opties vaststellen voor nadere maatregelen op het gebied van verpakkingspreventie en andere relevante kwesties in het kader van het zesde milieuoactieprogramma.

Dit verslag geeft een ex-post beoordeling van de milieuaspecten, de economische en sociale aspecten en de internemarktaspecten van de richtlijn, alsmede een evaluatie van de behoefte aan aanvullende maatregelen voor de preventie en recycling van verpakkingsafval en het vrije verkeer van verpakkingen in de interne markt.

In het verslag wordt ook de mededeling over de thematische strategie voor de preventie en recycling van afvalstoffen in aanmerking genomen² en het voorstel tot herziening van het wettelijke kader voor afvalstoffen³ dat op 21 december 2005 door de Commissie werd aangenomen.

1. EX-POST BEOORDELING VAN DE EFFECTEN VAN DE VERPAKKINGSRICHTLIJN

Teneinde dit verslag te kunnen opstellen werd er opdracht gegeven voor twee studies: een studie naar de economische, sociale en milieueffecten van de richtlijn⁴ en een tweede studie naar de invloed van de richtlijn op de interne markt⁵. Aan beide studies ging een intensief overleg met de belanghebbenden vooraf, dat op de website van de Commissie is

¹ Artikel 6, leden 8 en 9, van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval; de tekst van deze bepaling is opgenomen in bijlage I van dit verslag.

² COM(2005) 666 def.

³ COM(2005) 667 def.

⁴ Study on the Implementation of Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste and Options to Strengthen Prevention and Re-use of Packaging, Ecolas en Pira in opdracht van de Europese Commissie, 2005,

http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf; bijlagen:

http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf;

informatie over de raadpleging van de belanghebbende partijen:

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 en FFact in opdracht van de Europese Commissie, 2005,

http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

gedocumenteerd⁶. Daarnaast bereidde het Europees Milieuagentschap een pilotstudie voor naar de doeltreffendheid van beheersystemen voor verpakkingsafval in bepaalde landen⁷.

Voor zover mogelijk bevatten de studies informatie over alle 25 lidstaten. Een groot deel van de taken was echter gericht op de evaluatie van de implementatie van de richtlijn in het verleden, toen de tien nieuwe lidstaten nog niet tot de Europese Unie waren toegetreten. Er is weinig informatie beschikbaar over het beheer van verpakkingsafval in de nieuwe lidstaten in de periode voor hun toetreding. Derhalve moesten grote delen van de analyse worden beperkt tot de vijftien EU-lidstaten die lid waren vóór 1 mei 2004 (hierna de EU-15 genoemd).

Deze paragraaf bevat een samenvatting van de resultaten van deze studies en een evaluatie van de resultaten ervan door de Europese Commissie. Een meer gedetailleerde toelichting is opgenomen in de bijlage van dit verslag.

1.1. Algemene effecten van verpakkingsmaterialen

Verpakkingen vormen een relatief kleine maar niet onbelangrijke product- en afvalstroom. In 2002 werd er ongeveer **66 miljoen ton verpakkingsafval** geproduceerd in de EU-15. Dit is ongeveer 5 % van de totale afvalproductie. Het aandeel van verpakkingsafval in gemeentelijk afval is ongeveer 17 % op gewichtsbasis⁸. Op basis van het volume ligt dit percentage tussen 20 % en 30 %⁹. Gewicht is echter niet de beste indicator voor milieueffecten van verpakkingsafval en de effecten van verpakkingen tijdens hun levenscyclus. De algehele milieueffecten van verpakkingen liggen in de orde van grootte van één tot een paar procent van de totale economie. Zo wordt bijvoorbeeld de emissie van broeikasgassen die samenhangt met het verbruik van verpakkingen in de EU-15 geschat op circa 80 miljoen ton CO₂-equivalenten per jaar¹⁰. Dit is ongeveer 2 % van de totale broeikasgasemissie van de EU-15. Het aandeel van verpakkingen in andere milieueffecten, zoals verzuring van de lucht, fijne deeltjes en eutrofiëring is van een vergelijkbare grootte.

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.

⁸ Ervan uitgaande dat ongeveer de helft van het verpakkingsafval afkomstig is van gemeentelijk afval; de totale hoeveelheid gemeentelijk afval in de EU-15 bedraagt ongeveer 200 Mton.

⁹ Schatting gebaseerd op studies die aangeven dat verpakkingen op volumebasis een aanmerkelijk groter aandeel in het gemeentelijke afval hebben dan op gewichtsbasis. Veelal worden er waarden opgegeven van 30 % op basis van het gewicht en van 50 % op basis van het volume. Aangezien de schatting van 30 % echter duidelijk te hoog ligt, is de waarde voor het volume ook teruggebracht. Zie voor meer informatie: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>;

<http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ Bio Intelligence Service en O2 France in opdracht van de Europese Commissie, 2003, Study on external environmental effects related to the life cycle of products and services, blz. 91, http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. In deze studie wordt de emissie van broeikasgassen per hoofd van de bevolking geschat op 216 kg CO₂ per jaar.

1.2. Recycling, terugwinning en verbranding in afvalverbrandingsinstallaties met energierugwinning¹¹

Recycling van verpakkingen¹² is geen nieuwe optie voor afvalbeheer. Bepaalde fracties van de verpakkingen werden altijd al gerecycled omdat recyclen goedkoper was dan verwijdering. Zelfs voordat de Verpakkingsrichtlijn van kracht werd, werden er aanzienlijke hoeveelheden verpakkingen gerecycled ten gevolge van de landelijke wetgeving en programma's. Van de 66 miljoen ton verpakkingsafval werd **in 2002 ongeveer 36 miljoen ton of 54 % gerecycled**. In vergelijking met 1997 betekent dit een toename van 9 miljoen ton en een verhoging van het recyclingpercentage met 8 %. Deze toename was met name te zien in de lidstaten die aanvankelijk een laag recyclingniveau hadden. **De terugwinning en verbranding van verpakkingen in afvalverbrandingsinstallaties met energierugwinning** nam toe van 31 miljoen ton of 52 % in 1997 tot **41 miljoen ton of 62 %** in 2002.

In 2002 werden alle 75 verschillende doelstellingen die van toepassing waren op de EU-15 behaald¹³.

Recycling en terugwinning van verpakkingsafval hebben tot positieve effecten geleid voor de meeste milieuparameters. Het gaat hierbij onder meer om een **reductie van de broeikasgasemissie met ongeveer 25 miljoen ton CO₂-equivalenten** (ongeveer 1 miljoen ton als direct resultaat van de Verpakkingsrichtlijn) en een **besparing op natuurlijke bronnen van ongeveer 10 miljoen ton olie-equivalenten** (ongeveer 3 miljoen ton als direct resultaat van de Verpakkingsrichtlijn) ten gevolge van recycling en terugwinning van verpakkingsafval, in vergelijking met een scenario waarin alle verpakkingsafval wordt gestort of in verbrandingsinstallaties terecht komt zonder dat er energie wordt teruggewonnen. Dit komt overeen met ongeveer 0,6 % van de totale broeikasgasemissie in de EU-15 in 2002 of eenderde tot de helft van de totale uitstoot van broeikasgassen van landen als Denemarken, Ierland of Zweden. In aanmerking nemende hoe moeilijk het is om de doelstelling van 8 % vermindering onder het Kyoto-Protocol te behalen, betekent dit een aanzienlijke bijdrage. Andere belangrijke milieuvoordelen betreffen een gereduceerde emissie van fijn stof, een afname van de verzuring en een vermindering van onaangename effecten (verkeerslawaai, stank, visuele verstoring, enzovoort, die van invloed zijn op de omwonenden van stortplaatsen en verbrandingsinstallaties).

¹¹ Met het oog op de leesbaarheid wordt "terugwinning en verbranding in afvalverbrandingsinstallaties met energierugwinning" in dit verslag hierna "terugwinning" genoemd, ook al valt onder dit begrip tevens verbranding in afvalverbrandingsinstallaties met energierugwinning, die in de meeste gevallen een vorm van afvalverwijdering is overeenkomstig de terminologie van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen.

¹² In de volgende tekst is de analyse sterk gericht op recycling zoals gedefinieerd in de Verpakkingsrichtlijn ("het in een productieproces opnieuw verwerken van afvalmaterialen voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden, met inbegrip van organische recycling maar uitgezonderd terugwinning van energie"). In wezen gaat het hier om recycling van materialen, enkele uiteenlopende recyclingmethoden die soms chemische recycling of recycling van basismateriaal worden genoemd, en organische recycling. De keuze om de aandacht te richten op recycling werd gemaakt op basis van de aanname dat het belangrijkste effect van de Verpakkingsrichtlijn een toename in de recyclingpercentages is. Het effect op terugwinning en verbranding in afvalverbrandingsinstallaties wordt veel kleiner geacht, aangezien dit in grotere mate afhankelijk is van de landelijke besluitvorming om al dan niet afvalverbrandingsinstallaties te bouwen voor afvalbeheer in het algemeen dan van het directe effect van de Verpakkingsrichtlijn. De kosten-batenverhouding van verbranding met energierugwinning wordt voor de meeste fracties van verpakkingsafval die onder de huidige recyclingprogramma's vallen ook als minder gunstig beschouwd dan die van recycling.

¹³ Zie bijlage II, tabel 1, voor nadere informatie.

De kosten voor recycling op basis van de Verpakkingsrichtlijn en de landelijke programma's en wetgeving liggen niet beduidend hoger dan wanneer hetzelfde materiaal voor de afvalverwijdering was bestemd. De totale kosten voor het beheer van verpakkingsafval¹⁴ in 2001 werden geëvalueerd aan de hand van drie scenario's. In een scenario dat aansluit bij de daadwerkelijke recycling- en terugwinningscijfers van 2001 werden de kosten geschat op 6,6 tot 6,8 miljard euro. Echter, zelfs in een scenario zonder recycling van verpakkingen en met 100 % afvalverwijdering zouden de verwijderingskosten ongeveer 6,1 miljard euro zijn geweest. In een scenario met recyclingniveaus voor verpakkingen die aannemelijk zijn bij het ontbreken van de Verpakkingsrichtlijn werden de totale kosten voor het beheer van verpakkingsafval geschat op 6,6 miljard euro. Rekening houdend met de onzekerheid van dergelijke schattingen, kan worden geconcludeerd dat de extra **kosten** in verband met de recyclingverplichtingen van de Verpakkingsrichtlijn **niet hoger liggen dan enkele honderden miljoenen euro per jaar**. Deze extra kosten worden waarschijnlijk lager naarmate de implementatie van de EU-wetgeving leidt tot verbeterde milieuecondities waaronder de afvalverwijdering tot stand komt binnen de EU, bijvoorbeeld ten gevolge van de implementatie van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen¹⁵.

De kosten voor een uitstootvermindering van 1 ton CO₂-equivalenten door recycling van verpakkingen zijn gestegen van 12 euro/ton in 1997 tot 23 euro/ton in 2001 (dit in vergelijking met de marktprijzen in de emissierechtenhandel die tussen oktober 2005 en oktober 2006 stegen van circa 9 tot circa 12,5 euro/ton CO₂¹⁶). Aangezien recycling van verpakkingen ook andere voordelen biedt voor het milieu, kan deze met een relatief hoge mate van zekerheid worden beschouwd **als een van de meest kosteneffectieve opties voor het verminderen van CO₂-emissies en andere milieueffecten**. Er bestaan echter grote verschillen tussen de diverse verpakkingsmaterialen en -toepassingen. Studies wijzen tevens uit dat recyclingdoelstellingen boven die van het huidige niveau niet kosteneffectief zijn¹⁷. Geografische verschillen tussen de lidstaten hebben slechts een beperkte invloed op de kosteneffectiviteit.

De invloed op bepaalde sectoren van het bedrijfsleven en de particuliere sector kan echter groter zijn dan de hierboven aangegeven cijfers doen vermoeden, omdat de richtlijn een verschuiving van de kosten van afvalbeheer met zich meebrengt van de publieke sector (met name de lokale overheden) naar de privésector (die nu het beheer van verpakkingsafval medefinanciert) en omdat de interne administratiekosten van de bedrijven niet zijn meegenomen in bovenstaande schattingen.

Het cijfer voor de directe werkgelegenheid en de direct daaraan gekoppelde indirecte werkgelegenheid in de verpakkingsterugwinning- en recyclingindustrie wordt geschat op 42.000 fulltime-equivalenten. Dit getal moet worden vergeleken met mogelijke banenverliezen in de afvalverwijderingssector als gevolg van macro-economische effecten (het geld dat wordt gespendeerd aan recycling is niet beschikbaar voor andere economische activiteiten. Dergelijke effecten worden kleiner naarmate verwijderingskosten toenemen). Het is onduidelijk hoeveel banen deze effecten hebben gekost. **Al met al valt de werkgelegenheidsbalans waarschijnlijk neutraal of enigszins positief uit.**

¹⁴ Recycling en energierugwinning plus de verwijdering van het resterende gedeelte van het verpakkingsafval met gemengd gemeentelijk of industrieel afval.

¹⁵ Richtlijn 1999/31/EG, PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1.

¹⁶ Cijfers van 11 oktober 2006, www.pointcarbon.com.

¹⁷ In het bijzonder RDC/Pira in opdracht van de Europese Commissie, 2003, beschikbaar op: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

Het belangrijkste effect van de recyclingverplichtingen van de Verpakkingsrichtlijn op de interne markt was een stabilisatie van de afvalinzamelings- en de recyclingmarkt. De verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de financiering van recycling werden tot op zekere hoogte weggenomen doordat alle lidstaten financieringsmechanismen in het leven hebben geroepen om het recyclen van verpakkingen te ondersteunen. Onlangs zijn er internemarktproblemen opgetreden door uiteenlopende interpretaties van het vrijwillige dan wel verplichte karakter van het identificatiesysteem voor verpakkingsmaterialen overeenkomstig artikel 8 van de Verpakkingsrichtlijn en Beschikking 97/129/EG.

1.3. Preventie van verpakkingen

De preventie van verpakkingen aan de bron is veel complexer dan recycling. Recycling is een van de beschikbare opties voor afvalbeheer. Andere opties zijn terugwinning of verwijdering. Preventie is niet alleen van invloed op de gehele levenscyclus van verpakkingsmaterialen, van de extractie van ruwe materialen tot aan de verwijdering, maar ook op de levenscyclus van de verpakte producten. Wezenlijke veranderingen in het volume verpakkingsmaterialen dat op de markt wordt gebracht, zijn alleen haalbaar door veranderingen in productie-, consumptie- en distributiepatronen. Dit komt tot uitdrukking in het beperkte succes van alle preventiemaatregelen die tot op heden zijn genomen. Hoewel er enige mate van ont koppeling lijkt te zijn tussen de productie van verpakkingsafval en de groei van het BNP, neemt de absolute hoeveelheid verpakkingsafval in vrijwel alle lidstaten alleen maar toe. Preventiemaatregelen zoals handhavingssystemen voor de essentiële vereisten, verpakkingspreventieplannen en krachtige verantwoordelijkheidssystemen voor de producent hebben mogelijk enig effect gehad op de vermindering van de productie van verpakkingen. Er bestaat echter geen significant verschil in de algemene productiepatronen van verpakkingsafval tussen de lidstaten die verschillende preventie-instrumenten toepassen en de lidstaten die geen enkel preventie-instrument toepassen.

Het Europees Parlement heeft het gebruik van een milieu-indicator voor verpakkingen (PEI) ten behoeve van het verpakkingsbeleid aan de orde gesteld. Een indicator zoals deze is een conceptueel hulpmiddel waarmee het effect van verpakkingen op het milieu kan worden gemeten. Hij levert een eenvoudig resultaat op aan de hand waarvan verpakkingen kunnen worden verbeterd en de keuze tussen verschillende verpakkingsystemen kan worden vereenvoudigd. Het voornaamste nut van de PEI ligt in zijn leidraadfunctie ten aanzien van belangrijke milieueffecten die moeten worden afgewogen bij de levenscyclusbeoordeling en in het kader van de levenscyclusbenadering. Niettemin bemoeilijken praktische beperkingen het gebruik van de PEI als instrument om strikt getalsmatig te onderbouwen waarom het ene type verpakking de voorkeur verdient boven het andere of om de consument te informeren. Daarom lijkt het aangewezen om de aandacht te richten op het mogelijke gebruik van de PEI als leidraad voor bedrijven die een levenscyclusbenadering hanteren, veeleer dan te proberen om in afzonderlijke gevallen aan de hand van dit hulpmiddel een specifieke index te berekenen. Een dergelijke toepassing van de PEI zou kunnen worden geïntegreerd in het raamwerk van een toekomstige conformiteitbeoordelingsprocedure.

Er zijn geen aanwijzingen dat de huidige niveaus van zware metalen en andere gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn in verpakkingsmaterialen bepaalde risico's voor de gezondheid en het milieu opleveren. Daarom lijkt het onwaarschijnlijk dat een verdere reductie van de grenswaarden voor zware metalen aanmerkelijke voordelen voor de gezondheid en het milieu zou opleveren.

Preventiedoelstellingen kunnen aantrekkelijk lijken vanwege hun ogenschijnlijke eenvoud. Het implementeren ervan brengt echter een aantal problemen met zich mee die niet minder complex zijn dan die van andere maatregelen. Met name gewichtsgerelateerde doelstellingen zouden zwaardere, maar niet noodzakelijkerwijze minder milieuvriendelijke verpakkingsmaterialen benadelen. Doelstellingen die gelijkelijk voor elke producent van toepassing zijn, zouden nadelig werken voor producenten die reeds de kleinst mogelijke hoeveelheid verpakking gebruiken. Voor dergelijke producenten kunnen verdere reducties leiden tot het morsen van producten, wat vaak beduidend meer milieuschade kan opleveren dan de mogelijke voordelen voor het milieu die het gevolg zijn van besparing op verpakkingsmaterialen.

Stortverboden en reductiedoelstellingen inzake het storten van afval hebben een vergelijkbaar effect als recyclingdoelstellingen bij het ombuigen van afvalstromen. Zij moeten echter worden gezien in relatie met de afvalbeheeroptie die mogelijk daarna kan worden gebruikt om het grootste positieve milieueffect te bewerkstelligen. Recyclingdoelstellingen kunnen niet simpelweg worden vervangen door een stortverbod en doelstellingen inzake het storten van afval als deze zouden leiden tot een toename van afvalverbranding ten koste van recycling, waardoor de algehele milieuvoordelen van de richtlijn op de helling zouden komen te staan.

2. DE INVLOED OP DE INTERNE MARKT

De richtlijn heeft een aanmerkelijke convergentie tot stand gebracht tussen de recyclingcijfers van de lidstaten. Verder zijn er door de kennisgevingsprocedure vele interne problemen opgelost voordat deze een reëel probleem werden. Ondanks het doel van de richtlijn om een bijdrage te leveren aan het functioneren van de interne markt en om handelsbarrières te verkleinen, zijn deze doelstellingen echter nog niet volledig bereikt voor alle typen verpakkingen. Uit vroegere ervaringen en actuele gevallen blijkt dat in de verschillende lidstaten aangenomen unilaterale maatregelen nog steeds problemen veroorzaken doordat van spelers in de markt wordt geëist dat zij hun verpakkingen aanpassen aan de vereisten van elke afzonderlijke lidstaat. Dit maakt het moeilijker voor hen om te profiteren van de zakelijke mogelijkheden binnen de interne markt die zich voordoen wanneer ze hetzelfde product in dezelfde verpakking in verschillende markten kunnen verkopen. Met name de inbreukprocedures in de drankensector laten zien dat de landelijke maatregelen kunnen leiden tot concurrentievervalsing en in sommige gevallen tot een verdeling van de interne markt, die haaks staat op de doelstellingen van de richtlijn. De verpakkingssector voor dranken heeft dergelijke invloeden gesignaleerd bij verplichte statiegeldsystemen voor niet-hervulbare verpakkingen (bijvoorbeeld in Duitsland). Het Duitse voorbeeld maakt ook duidelijk dat de fasering van een overgang van een statiegeldsysteem op een ander systeem essentieel is voor spelers in de markt, aangezien wettelijke en feitelijke onzekerheden tot instabiliteit in de markt kunnen leiden. Bovendien bestaat de kans dat het heffen van belastingen als middel om het verpakkingsbeleid aan te sturen de interne markt verstoort als de belastingen op een wijze worden toegepast die de plaatselijke producenten beschermt.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden om te reageren op maatregelen die het risico in zich dragen van verstoring van het functioneren van de interne markt en die niet worden gerechtvaardigd op basis van hun milieuvriendelijkheid. Daarnaast zal zij de noodzaak onderzoeken voor het verduidelijken of wijzigen van de bepalingen van de artikelen 5 en 7 van de Verpakkingsrichtlijn teneinde het vrije verkeer van goederen in de interne markt te bevorderen.

De Commissie is tevens van mening dat een passende handhaving van de essentiële vereisten verder zal bijdragen aan het tot stand brengen van een gelijk speelveld. Het uitblijven van vorderingen op het gebied van de essentiële vereisten vormt een belangrijk probleem binnen het implementatieproces van de richtlijn met betrekking tot de interne markt. Alle lidstaten hebben de essentiële vereisten prompt omgezet, maar slechts drie lidstaten (het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Tsjechië) hebben een handhavingsmechanisme in het leven geroepen. De handhaving van de essentiële vereisten zal extra voordelen opleveren op het gebied van preventie, recycling en reductie van gevaarlijke stoffen in verpakkingen. Het blijkt dat landen die controle uitoefenen op de naleving van de essentiële vereisten (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) vergelijkbare niveaus van ontkoppeling hebben bereikt tussen de toename in het gebruik van verpakkingen en het BNT als de landen die verpakingspreventieplannen hebben geïmplementeerd (bijvoorbeeld België en Spanje).

Derhalve wil de Commissie haar nauwe betrokkenheid onderstrepen bij het bevorderen van een goede implementatie van de essentiële vereisten met betrekking tot de artikelen 9 en 18 van de richtlijn. Daarnaast kunnen lidstaten de handhaving van de essentiële vereisten tot een prioriteit maken bij het opstellen van hun afvalpreventieprogramma's.

Ondanks de vooruitgang die tot op heden is geboekt, dienen als laatste de resterende onzekerheden over de rapportageprocedures en over enkele definities van verpakking te worden opgehelderd, ook met betrekking tot het garanderen van een gelijk speelveld voor alle spelers in de economie. De Commissie zal samen met de lidstaten aan deze kwesties blijven werken.

3. HERGEBRUIK VAN VERPAKKINGEN

Hergebruiksystemen voor verpakkingen werken heel goed bij transportverpakkingen. Het merendeel van de discussies over hergebruik van verpakkingen gaat in de Europese Unie echter over consumentenverpakkingen van dranken (ruwweg 20 % van het totaal aan verpakkingen op gewichtsbasis¹⁸). Over de vraag of en hoezeer herbruikbare consumentenverpakkingen voor dranken te verkiezen zijn boven eenmalige verpakkingen worden nog levendige discussies gevoerd. Er zijn al veel levenscyclusevaluatiestudies uitgevoerd naar dit onderwerp. Wat betreft de fundamentele patronen van de resultaten bestaat er een redelijk sterke consensus, maar over de absolute waarden is dit minder het geval. Uit de meeste studies komt naar voren dat herbruikbare verpakkingen beter voldoen in situaties met doorgaans korte transportafstanden en hoge inleverpercentages, en eenmalige verpakkingen in situaties met doorgaans lange transportafstanden en lage inleverpercentages.

Tegen deze achtergrond lijkt het momenteel niet mogelijk en ook niet juist om geharmoniseerde maatregelen voor te stellen teneinde het gebruik van herbruikbare consumentenverpakkingen voor dranken op Europees niveau te stimuleren.

Er zijn echter aanwijzingen dat de drankensector van de interne markt in toenemende mate verdeeld raakt als gevolg van unilaterale maatregelen die op lidstaatniveau worden genomen om de betrokkenheid bij het milieu te stimuleren met betrekking tot verpakkingen. Hervulsystemen kunnen bijvoorbeeld moeilijker toepasbaar zijn over lange afstanden en kunnen tot extra kosten leiden voor importeurs die hun verpakkingen moeten aanpassen aan

¹⁸ Schatting op basis van de GVM-gegevens voor Duitsland, persoonlijke mededeling.

de specificaties van de markt in elke afzonderlijke lidstaat. In het algemeen bieden goed uitgedachte landelijke maatregelen die herbruikbare verpakkingen stimuleren voordelen voor het milieu. Anderzijds kunnen dergelijke maatregelen van invloed zijn op de interne markt. Het vinden van de juiste balans tussen de ingewikkelde economische belangen en de milieubelangen blijft een van de belangrijkste taken in deze sector. Daarom zal de Commissie met betrekking tot verpakkingen van dranken de noodzaak onderzoeken van het verduidelijken of wijzigen van de bepalingen van de artikelen 5 en 7 van de Verpakkingsrichtlijn teneinde het vrije verkeer van goederen in de interne markt te bevorderen.

4. NOODZAAK VOOR AANVULLENDE MAATREGELEN

De Verpakkingsrichtlijn heeft door preventie, hergebruik en recycling van verpakkingen een bijdrage geleverd aan het verminderen van de milieueffecten van het gebruik van natuurlijke bronnen. Deze richtlijn heeft tevens een stabiel economisch raamwerk opgezet voor de aparte inzameling van verpakkingsafval en de recycling en terugwinning hiervan. Zo heeft deze zakelijke mogelijkheden en een aantal nieuwe banen voortgebracht. Alle toekomstige plannen voor evaluatie van de richtlijn moeten gericht zijn op het behoud en verder uitbouwen van die voordelen en dienen daarnaast de doeltreffendheid van het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval te verbeteren door vereenvoudiging, stroomlijning volgens de initiatieven voor een betere regulering van de Commissie en de Presidentschappen van de Raad en het voorkomen van mogelijke negatieve invloeden op de interne markt.

4.1. Preventie en hergebruik

Zoals aangegeven door de ex-post beoordeling van de richtlijn, is de reikwijdte van de maatregelen voor preventie en hergebruik die geen verband houden met het verpakte product, relatief beperkt. Elke maatregel die effectief is op het gebied van preventie of hergebruik is ook van invloed op de verpakte goederen en de productie-, consumptie- en verbruikspatronen ervan, evenals op de handel in de interne markt. De voor de voorbereiding van dit verslag gebruikte studies geven geen duidelijke voorkeur weer voor een van de opties om preventie en hergebruik van verpakkingen te stimuleren.

Derhalve moet worden gekozen voor een flexibele benadering voor de preventie van verpakkingsafval op Europees niveau die lidstaten ertoe aanzet om actie te ondernemen en waarbij deze zelf de keuze kunnen maken voor de meest geschikte instrumenten en maatregelen. Het voorstel om in de raamwerkwetgeving voor afval een verplichting voor lidstaten in te bouwen om afvalpreventieprogramma's te ontwikkelen, dat ter tafel werd gebracht door de Commissie in het kader van de thematische strategie voor preventie en recycling van afvalstoffen, biedt een dergelijk flexibel instrument. De Commissie is bereid om de lidstaten te ondersteunen bij het opstellen van hun landelijke preventieplannen.

Om een goede implementatie van de Verpakkingsrichtlijn te bewerkstelligen en met het oog op het beter functioneren van de interne markt is het belangrijk dat alle participanten een bijdrage leveren aan het efficiënt functioneren van het systeem van kennisgeving waarin wordt voorzien door artikel 16 van de richtlijn.

4.2. Doelstellingen voor recycling en terugwinning

Artikel 6, lid 8, van de Verpakkingsrichtlijn vereist dat dit verslag, waar nodig, vergezeld gaat van voorstellen voor een herziening van de bepalingen inzake preventie en hergebruik van verpakkingen. Artikel 6, lid 5, bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad "niet later dan

31 december 2007 [...] doelstellingen zullen vastleggen voor de derde vijfjarige fase van 2009 tot 2014 [...]”.

De doelstellingen in artikel 6 van de Verpakkingsrichtlijn zijn onlangs herzien¹⁹. Er is een nieuwe reeks doelstellingen voor terugwinning en recycling aangenomen en deze moet eind 2008 worden behaald. Tegelijkertijd stelt Richtlijn 2005/20/EG²⁰, vanwege de specifieke situatie in de lidstaten die op 1 mei 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie, het behalen van de doelstellingen voor 2008 uit tot 2012, voor zeven lidstaten, en tot 2013, 2014 en 2015, telkens voor één lidstaat.

De beoordeling die is opgenomen in dit verslag is gebaseerd op de gegevens en informatie die zijn verzameld in de jaren 2001 – 2002. Het jongste verslag over de implementatie van afvalrichtlijnen (inclusief de Verpakkingsrichtlijn) beslaat een periode tussen 2001 en 2003. Het volgende verslag over de jaren 2004 – 2006 komt op zijn vroegst in 2008 beschikbaar. Dit verslag biedt mogelijk informatie die nodig is om de niveaus van de doelstellingen voor 2008 opnieuw te beoordelen. Lidstaten moeten nog veel vorderingen maken om de bestaande doelstellingen te implementeren. Alleen wanneer de situatie met betrekking tot verpakkingsafvalbeheer in de nieuwe lidstaten duidelijker wordt en de Commissie de beschikking krijgt over de gegevens voor de volgende verslagperiodes, wordt het mogelijk om de milieueffecten en de economische en sociale invloeden van een potentiële nieuwe reeks doelstellingen te beoordelen.

Daarom lijkt het voorbarig om met een voorstel voor nieuwe doelstellingen voor recycling en terugwinning te komen in een stadium waarin de vorige reeks doelstellingen pas zeer onlangs is omgezet in landelijke wetgeving en de deadline voor de implementatie van die doelstellingen is vastgesteld voor 2015²¹. Er zijn ook geen aanwijzingen dat de kosten-batenpatronen voor de verschillende niveaus van recycling en terugwinning van verpakkingen aanzienlijk zijn veranderd sinds de nieuwe doelstellingen die zijn overeengekomen in 2004 van kracht werden. Er wordt derhalve overwogen om de niveaus van de doelstellingen waartoe is besloten in Richtlijn 2004/12/EG te laten gelden tot ver na 2008.

5. CONCLUSIES

De ex-post beoordeling van de effecten van de Verpakkingsrichtlijn op het milieu laat voor de periode van 1997 tot 2002 een toename zien van 9 % voor de terugwinning en verbranding van verpakkingen in afvalverbrandingsinstallaties met energierugwinning en een toename van 8 % voor de recycling van verpakkingen. Tegelijkertijd werden alle in de richtlijn vastgestelde doelstellingen behaald in 2002. De recycling van verpakkingen had positieve milieueffecten, waaronder de reductie van de broeikasgasemissie en besparing op natuurlijke bronnen. Andere belangrijke voordelen voor het milieu zijn een gereduceerde emissie van fijn stof, een afname van de verzuring en een vermindering van verkeerslawaaai, stank, visuele verstoring, enzovoort. Dit zijn merkbare en aanmerkelijke gevolgen van de inspanningen binnen de industrie om de vereisten van de Verpakkingsrichtlijn te implementeren. De gegevens tonen aan dat de extra kosten van de recyclingverplichtingen van de Verpakkingsrichtlijn in vergelijking met andere opties voor afvalbeheer (bijvoorbeeld verwijdering) niet beduidend hoger liggen en bovendien een afnemende trend laten zien. De kosten die gemoeid zijn met recycling van verpakkingen liggen in dezelfde orde van grootte

¹⁹ Richtlijn 2004/12/EG, PB L 47 van 18.2.2004, blz. 26.

²⁰ Richtlijn 2005/20/EG, PB L 70 van 16.3.2005, blz. 17.

²¹ Richtlijn 2005/20/EG, PB L 70 van 16.3.2005, blz. 17.

als de meeste kosteneffectieve alternatieven voor het verminderen van CO₂-emissies en andere milieueffecten.

De Commissie is van mening dat de doelstellingen voor recycling en terugwinning van de Verpakkingsrichtlijn momenteel optimaal zijn en ongewijzigd moeten blijven om alle lidstaten de mogelijkheid te bieden hun achterstand met betrekking tot deze doelstellingen weg te werken. Een wezenlijke vooruitgang op het gebied van preventie kan alleen worden bereikt door toepassing van maatregelen die zijn toegesneden op de specifieke omstandigheden waaronder verpakte goederen op de markt worden gebracht, zoals bijvoorbeeld de consumptie- en distributiepatronen. Door in de raamwerkwetgeving voor afval een verplichting voor de lidstaten in te bouwen om afvalpreventieprogramma's te ontwikkelen, zoals voorgesteld door de Commissie in het kader van de thematische strategie inzake de preventie van afvalproductie, ontstaat er een geschikt instrument om preventie van afval in het algemeen en preventie van verpakkingsafval in het bijzonder te bevorderen.

Op langere termijn moet de recycling van verpakkingsafval worden gezien binnen het algemene raamwerk van het EU-beleid op het gebied van afvalrecycling zoals dit is gedefinieerd in de thematische strategie voor preventie en recycling van afvalstoffen. De Commissie heeft het voornemen om een beoordeling van de vooruitgang die is geboekt door de lidstaten op het gebied van preventie, recycling en terugwinning van afval, op te nemen in de evaluatie van de thematische strategie inzake preventie en recycling van afval in 2010. Deze beoordeling moet, *onder andere*, voortbouwen op een herziening van de beoordeling van de effecten van de Verpakkingsrichtlijn en daarbij rekening houden met de vooruitgang van de lidstaten in de richting van de verhoogde recyclingcijfers die zijn vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad in de evaluatie van de richtlijn in 2004.

Er zijn aanwijzingen (met name in de drankensector) dat de richtlijn haar doelstelling van de interne markt nog niet volledig heeft bereikt. Dit is gedeeltelijk te wijten aan een onjuiste implementatie van de bepalingen van de Verpakkingsrichtlijn, maar tevens aan het groeiende aantal unilaterale maatregelen dat leidt tot een verdeelde markt. Daarom zal de Commissie nader onderzoeken of de noodzaak aanwezig is voor het ondernemen van actie op EU-niveau om beperkingen met betrekking tot de interne markt in de toekomst te voorkomen. Vooruitgang in de richting van een correcte handhaving van de essentiële vereisten, geharmoniseerde definities en rapportageprocedures binnen alle lidstaten zullen verder bijdragen tot het tot stand brengen van een gelijk speelveld voor alle spelers in de economie.