



Brussel, 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

1.1. Algemene context

Dezelfde eigenschappen die plastic draagtassen commercieel succesvol hebben gemaakt — licht gewicht en resistentie tegen afbraak — hebben ook bijgedragen aan de verspreiding ervan. Geschat wordt dat in 2010 elke EU-burger 198 plastic draagtassen heeft gebruikt, waarvan ongeveer 90 % lichte draagtassen. Lichte draagtassen worden minder vaak opnieuw gebruikt dan dikkere tassen en komen vaker als zwerfafval in het milieu terecht. Behoudens onverwachte ontwikkelingen wordt verwacht dat het verbruik van plastic draagtassen verder zal toenemen.

Geschat wordt dat in 2010 in de EU meer dan acht miljard plastic draagtassen als zwerfafval in het milieu zijn terechtgekomen. Zij ontsnappen aan het afvalbeheer en stapelen zich in ons milieu op (vooral als zwerfvuil op zee), wat steeds meer als een belangrijk wereldwijd probleem wordt beschouwd. Uit bewijsmateriaal blijkt ook dat zich grote hoeveelheden afval in de Europese zeeën opstapelen. Het probleem van afval in de vorm van plastic tassen in waterecosystemen treft niet alleen landen met een mariene kustlijn, aangezien een groot deel van het afval de zee bereikt via rivieren. Weggegooide plastic draagtassen kunnen honderden jaren in het milieu aanwezig blijven, meestal in gefragmenteerde vorm. Het zeer hoge en nog steeds stijgende verbruik van plastic tassen is ook niet optimaal vanuit het oogpunt van een efficiënt gebruik van hulpbronnen.

In de EU worden plastic draagtassen in het kader van Richtlijn 94/62/EG (richtlijn verpakking en verpakkingsafval) als verpakking beschouwd. Er bestaan echter geen specifieke EU-beleidsmaatregelen of EU-wetgeving voor plastic draagtassen. Sommige lidstaten hebben al – met wisselend succes – beleidsmaatregelen genomen om het gebruik van plastic tassen te verminderen, bijvoorbeeld door prijsmaatregelen, afspraken met de detailhandel en voorlichtingscampagnes. Na pogingen van sommige lidstaten om plastic draagtassen te verbieden heeft de Raad Milieu de kwestie op 14 maart 2011 besproken en de Commissie verzocht mogelijke EU-maatregelen tegen het verbruik van plastic tassen te analyseren.

1.2. Motivering en doel van het voorstel

De algemene doelstelling van dit voorstel inzake plastic draagtassen bestaat erin de negatieve gevolgen voor het milieu (vooral zwerfafval) te beperken, de afvalpreventie te bevorderen en de hulpbronnen efficiënter te gebruiken, maar ook de negatieve sociaaleconomische effecten te beperken. Meer specifiek wil het voorstel het verbruik van plastic draagtassen met een dikte van minder dan 50 micron (0,05 millimeter) in de Europese Unie verminderen.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN DE BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

2.1. Raadpleging en expertise

2.1.1. Studies

In 2011 is een studie uitgevoerd over de productie- en consumptiepatronen van plastic draagtassen, de effecten ervan en de effecten van de verschillende beleidsopties ter vermindering van het gebruik van plastic draagtassen¹. In 2012 is een aanvullende studie uitgevoerd om de sociaaleconomische effecten van de verschillende beleidsopties nader te analyseren².

2.1.2. Interne raadpleging

In juni 2011 is een interdepartementale stuurgroep met vertegenwoordigers van de DG's ENV, ENTR, SG, SJ en SANCO opgericht. Deze stuurgroep heeft de voorbereiding van de effectbeoordeling gevolgd.

2.1.3. Externe raadpleging

Er vond een openbare raadpleging plaats tussen 17 mei en 9 augustus 2011 in overeenstemming met de minimumnormen voor raadplegingen.

Er kwamen 15 538 reacties binnen, waaruit blijkt dat het publiek bijzonder bezorgd is over het niet-duurzame verbruik van plastic draagtassen en veel verwacht van EU-maatregelen op dit gebied.

2.2. Effectbeoordeling

Samen met dit voorstel worden een effectbeoordeling en een samenvatting gepubliceerd. In de effectbeoordeling worden de belangrijkste sociale, economische en milieueffecten van de verschillende beleidsopties ter vermindering van het verbruik van plastic draagtassen geëvalueerd. Verschillende doelscenario's worden beoordeeld en met een "basisscenario" vergeleken om de meest geschikte instrumenten – d.w.z. de instrumenten met een minimum aan kosten en een maximum aan resultaten – op te sporen.

De Raad voor effectbeoordeling van de Commissie heeft op 15 maart 2013 een positief advies over de effectbeoordeling uitgebracht en tegelijkertijd een aantal aanbevelingen gedaan om het verslag nog te verbeteren. Naar aanleiding van de optie om een gemeenschappelijk, EU-wijd streefcijfer voor de vermindering van het verbruik van plastic tassen vast te stellen heeft de Raad verzocht na te gaan in welke mate het probleem van zwerfafval in de vorm van plastic tassen nationaal kan worden aangepakt.

Uit de beoordeling van de beleidsopties is gebleken dat het moeilijk is een EU-wijd reductiestreefcijfer vast te stellen en toe te passen voor alle lidstaten. In plaats van een gemeenschappelijk streefcijfer voor de hele EU vast te stellen verdient het daarom de voorkeur alle lidstaten in het kader van Richtlijn 94/62/EG te verplichten het verbruik van lichte plastic draagtassen te verminderen, waarbij ze hun eigen nationale reductiestreefcijfers kunnen vaststellen en zelf de maatregelen kunnen

¹ BioIntelligence Service, 2011. Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Final Report.

² Eunomia 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Final Report.

kiezen om die streefcijfers te halen. In een later stadium zou echter kunnen worden overwogen een reductiestreefcijfer voor de hele EU vast te stellen.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1. Samenvatting van de voorgestelde maatregel

Het voorstel wijzigt artikel 4 (preventie) van Richtlijn 94/62/EG door de lidstaten te verplichten maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen te verminderen. Er kunnen zowel economische instrumenten worden gebruikt als handelsbeperkingen worden ingevoerd in afwijking van artikel 18 van de richtlijn. Deze laatste bepaling verruimt dus de scala aan instrumenten waarover de lidstaten beschikken om het niet-duurzame verbruik van plastic tassen aan te pakken.

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt een definitie van "lichte plastic draagtassen" toegevoegd aan artikel 3 (definities).

3.2. Rechtsgrondslag en recht om te handelen

Het voorstel heeft dezelfde rechtsgrondslag als Richtlijn 94/62/EG, namelijk artikel 100 bis (thans artikel 114 VWEU).

De EU heeft het recht op te treden omdat het hoge verbruik van plastic draagtassen zowel een gemeenschappelijk als een grensoverschrijdend probleem vormt en een EU-initiatief noodzakelijk is om het probleem op een meer samenhangende en doeltreffende wijze aan te pakken. Het ontbreekt de maatregelen van de individuele lidstaten momenteel aan de nodige samenhang om de doelstellingen te verwezenlijken. Ook is het de vraag of unilaterale maatregelen in de vorm van handelsbeperkingen verenigbaar zijn met Richtlijn 94/62/EG in haar huidige vorm. Tegelijkertijd bewijzen de positieve ervaringen in een aantal lidstaten dat het wel degelijk mogelijk is het verbruik van plastic draagtassen aanzienlijk te verminderen.

De EU-maatregelen ter beperking van het gebruik van plastic draagtassen stroken volledig met de doelstellingen van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, en met name met de doelstelling de milieueffecten van verpakkingen en verpakkingsafval te voorkomen of te verminderen.

Vanwege de specifieke aard en achtergrond van het huidige voorstel wordt het als een afzonderlijk initiatief ingediend in afwachting van de meer algemene evaluatie van het EU-afvalstoffenbeleid die de Commissie in het voorjaar van 2014 zal indienen.

3.3. Subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel

Het voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Het beperkt zich ertoe Richtlijn 94/62/EG te wijzigen door een kader gemeenschappelijke doelstellingen vast te stellen, waarbij het aan de lidstaten is over de precieze uitvoeringsmethoden te beslissen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting en gaat daarom niet vergezeld van het financieel memorandum als bepaald in artikel 31 van het Financieel Reglement (Verordening (EG, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels

van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad).

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval met het oog op de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie³,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁴,

Na raadpleging van het Comité van de Regio's⁵,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad⁶ is vastgesteld om het effect van verpakkingen en verpakkingsafval op het milieu te voorkomen of te verminderen. Hoewel plastic draagtassen verpakkingsmateriaal zijn in de zin van Richtlijn 94/62/EG, voorziet die richtlijn niet in specifieke maatregelen met betrekking tot het verbruik van dergelijke tassen.
- (2) Het verbruik van plastic draagtassen, dat naar verwachting zal toenemen als geen maatregelen worden genomen, leidt tot zeer veel zwerfafval en een inefficiënt gebruik van hulpbronnen. Het zwerfafval in de vorm van plastic draagtassen draagt bij aan het probleem van het zwerfvuil op zee, dat een bedreiging vormt voor de mariene ecosystemen wereldwijd.
- (3) Plastic draagtassen met een dikte van minder dan 50 micron, die de overgrote meerderheid van het totaal aantal in de Unie verbruikte plastic draagtassen vormen, worden minder vaak dan dikkere plastic draagtassen opnieuw gebruikt en komen vaker als zwerfafval in het milieu terecht.
- (4) Het verbruik van plastic draagtassen varieert aanzienlijk in de Unie doordat de consumptiegewoonten, het milieubewustzijn en de doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen van de lidstaten verschillen. Sommige lidstaten hebben het verbruik van plastic draagtassen aanzienlijk kunnen verminderen: het gemiddelde

³ PB C van , blz. .

⁴ PB C van , blz. .

⁵ PB C

⁶ PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10.

verbruik in de zeven best presterende lidstaten bedraagt slechts 20 % van het gemiddelde verbruik in de EU.

- (5) Met het oog op soortgelijke verminderingen van het gemiddelde verbruik van lichte plastic draagtassen moeten de lidstaten maatregelen nemen om het verbruik van plastic draagtassen met een dikte van minder dan 50 micron te verminderen overeenkomstig de algemene doelstellingen van het afvalbeleid en de afvalhiërarchie van de Unie zoals bepaald in Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen⁷. Bij deze maatregelen moet rekening worden gehouden met het huidige verbruik van plastic draagtassen in de afzonderlijke lidstaten, waarbij een hoger verbruik ambitieuzere inspanningen vereist. Om toezicht te houden op de vooruitgang bij de vermindering van het gebruik van lichte plastic draagtassen zullen de nationale autoriteiten gegevens over het gebruik verstrekken uit hoofde van artikel 17 van Richtlijn 94/62/EG.
- (6) Bij de maatregelen van de lidstaten kan het gaan om economische instrumenten zoals belastingen en heffingen – die bijzonder doeltreffend zijn gebleken om het gebruik van plastic draagtassen te verminderen – en om handelsbeperkingen zoals verboden in afwijking van artikel 18 van Richtlijn 94/62/EG, met inachtneming van de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (7) Maatregelen ter vermindering van het verbruik van plastic draagtassen mogen niet leiden tot een algemene stijging van de productie van verpakkingen.
- (8) De in deze richtlijn vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa⁸ en moeten bijdragen aan maatregelen ter bestrijding van zwerfafval uit hoofde van Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (kaderrichtlijn mariene strategie⁹).
- (9) Richtlijn 94/62/EG moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 94/62/EG wordt hierbij als volgt gewijzigd:

- 1) In artikel 3 wordt een nieuw punt 2 bis ingevoegd:

'2 bis. "lichte plastic draagtassen": draagtassen van materialen van kunststof – zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 10/2011* – met een wanddikte van minder dan 50 micron die aan consumenten worden verstrekt op de plaats van verkoop van goederen of producten.

* PB L 12 van 15.1.2011, blz. 1.'

⁷ PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

⁸ COM(2011) 571 definitief.

⁹ PB L 164 van 25.6.2008, blz. 19.

2) In artikel 4 wordt het volgende lid 1 bis ingevoegd:

'1 bis De lidstaten nemen uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn maatregelen om het verbruik van lichte plastic draagtassen op hun grondgebied te verminderen.

Bij deze maatregelen kan het zowel gaan om nationale reductiestreefcijfers, economische instrumenten als handelsbeperkingen in afwijking van artikel 18 van deze richtlijn.

De lidstaten brengen verslag uit over de effecten van deze maatregelen op het algemene ontstaan van verpakkingsafval wanneer zij bij de Commissie verslag uitbrengen overeenkomstig artikel 17 van deze richtlijn.'

Artikel 2

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk twaalf maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.

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

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst mee van de voornaamste bepalingen van intern recht die zij vaststellen op het door deze richtlijn bestreken gebied.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan 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