KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.02.2004
KOM(2004) 127 endelig

2004/0045 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald[1] (i det følgende "det oprindelige emballagedirektiv") trådte i kraft den 31. december 1994. Den 7. december 2001 fremsatte Kommissionen forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv[2] om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, efter proceduren for fælles beslutningstagning som fastsat i EF-traktatens artikel 251 ("det ændrede emballagedirektiv"). Det ændrede emballagedirektiv opstiller blandt andet skærpede mål for nyttiggørelse og genanvendelse frem til den 31. december 2008[3].

Da forslaget til det ændrede emballagedirektiv blev forelagt for Europa-Parlamentet og Rådet, var tiltrædelsesforhandlingerne med 10 nye medlemsstater i gang. Disse nye medlemsstater skal nu tiltræde Den Europæiske Union i medfør af tiltrædelsestraktaten af 6. april 2003 (i det følgende "tiltrædelsesstater"). I betragtning 6 i forslaget til det ændrede emballagedirektiv hed det: "*med henblik på Den Europæiske Unions udvidelse bør der tages behørigt hensyn til den særlige situation, der gør sig gældende i de fremtidige medlemsstater, navnlig hvad angår opnåelsen af målene i artikel 6, stk. 1, idet deres lave emballageforbrug tages i betragtning".* På det tidspunkt var overgangsperioderne for det oprindelige direktiv imidlertid endnu ikke fastsat endeligt for alle tiltrædelsesstaterne. Endvidere var der ikke adgang til tilstrækkelige oplysninger om vilkårene for en yderligere skærpelse af nyttiggørelses- og genanvendelsesmålene i tiltrædelsesstaterne. Forslaget til det ændrede emballagedirektiv indeholdt derfor ikke bestemmelser, der specifikt var rettet mod tiltrædelsesstaterne.

Tiltrædelsesforhandlingerne blev afsluttet i december 2002. Forhandlingerne omfattede kun lovgivning, som var vedtaget pr. 1. december 2002. I tiltrædelsestraktatens artikel 2 hedder det, at "fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, der er fastsat i disse traktater og i denne akt". Dette betyder, at alle retsakter, der er vedtaget af institutionerne før tiltrædelsesdatoen, er bindende for tiltrædelsesstaterne fra tiltrædelsesdatoen, også selv om de pågældende retsakter ikke har været genstand for forhandlinger med de nye medlemsstater og disse ikke har deltaget i vedtagelsen heraf. For at undgå vanskeligheder med anvendelsen af lovgivning, der er vedtaget efter den 1. november 2002, blev der på Det Europæiske Råds møde i København den 12.-13. december 2002 vedtaget en række mekanismer til oplysning og konsultation af tiltrædelsesstaterne i løbet af førtiltrædelsesperioden[4].

I overensstemmelse med denne informations- og konsultationsprocedure har otte af tiltrædelsesstaterne anmodet om konsultation vedrørende forslaget om ændring af

---

1 EFT L 365 af 31. december 1994, s. 10.

2 KOM(2001)729 endelig udg. (2001/0291 (COD)).

3 Denne frist er baseret på den fælles holdning (EF) nr. 18/2003, EFT C 107 E/17 af 6. maj 2003. Europa-Parlamentet vedtog ingen ændring til denne frist under anden behandling af forslaget. Grækenland, Irland og Portugal kan forlænge denne frist indtil en dato, som der vedtages efter forligsproceduren.

4 Visse bestemmelser i tiltrædelsestraktaten; informations- og konsultationsprocedure for vedtagelsen af visse afgørelser og andre foranstaltninger i perioden forud for tiltrædelsen, vedlagt tiltrædelsestraktatens slutakt.

emballagedirektivet. På mødet i interimskomitéen den 27. februar 2003 meddelte alle tiltrædelsesstaterne bortset fra Cypern, at de ville få brug for en yderligere overgangsperiode. Komitéen vedtog, at disse spørgsmål skulle behandles inden for Unionens institutionelle rammer. Komitéen mærkede sig, at Kommissionen agtede at afholde bilaterale konsultationer på teknisk plan ("tekniske konsultationer") med tiltrædelsesstater på disses anmodning. Der blev afholdt sådanne konsultationer med alle de ti tiltrædelseslande i perioden 11. marts til 14. april 2003.

På grundlag af disse konsultationer nåede Kommissionen frem til, at tiltrædelsesstaterne burde have en længere frist for gennemførelse af målene i det ændrede emballagedirektiv, fordi de først for nylig havde påbegyndt opbygningen af deres systemer for emballagenyttiggørelse og –genanvendelse. Hvis de skulle nå målene på samme tid som de 12 medlemsstater, dvs. den tidligere gennemførelsesfrist for forslaget til det ændrede direktiv, ville det medføre urimelige omkostninger. Kommissionen har overvejet forskellige løsninger på dette problem, bl.a. muligheden for at ændre sit forslag[5] ved andenbehandlingen samt andre muligheder, der er fastsat i tiltrædelsestraktaten. Kommissionen konkluderede imidlertid, at den fornuftigste løsning var at fremsætte et ændringsforslag i medfør af traktatens artikel 95.

Formålet med nærværende forslag er at løse dette problem og opstille en frist for tiltrædelsesstaternes opfyldelse af de nye mål i det ændrede emballagedirektiv.

1.2. Tidspunktet for forslaget

Dette forslag bør ses på baggrund af kravet om, at alle medlemsstaterne, herunder de ti tiltrædelsesstater, skal omsætte det ændrede emballagedirektiv i national ret 18 måneder efter dets ikrafttræden. Dette forslag bør derfor ideelt vedtages tilstrækkelig tid før udløbet af denne frist, så tiltrædelsesstaterne kan omsætte både det ændrede emballagedirektiv og nærværende forslag på samme tid. Tidspunktet for fremsættelsen af dette forslag skulle give mulighed for en første behandling i Europa-Parlamentet og Rådet i første halvdel af 2004. Herved sandsynliggøres det også, at der først vil træffes afgørelse, når tiltrædelsesstaterne har tilsluttet sig EU og således kan udøve deres stemmeret i EU-institutionerne.

---

[5] KOM(2001)729 endelig udg. (2001/0291 (COD)).

2. TILTRÆDELSESSTATERNES SYNSPUNKTER

2.1. Baggrundsoplysninger

Tabel 1: Overgangsperioder efter tiltrædelsestraktaten for følgende mål i direktiv 94/62/EF (frist den 30. juni 2001): Nyttiggørelse i alt 50-65 %, genanvendelse i alt 25-45 %, genanvendelse pr. materiale mindst 15 %.

Land	Overgangsperiode efter tiltrædelsestraktaten
Cypern	Nyttiggørelse og genanvendelse i alt: 2005 Plast: 2004 Papir/pap: 2005
Den Tjekkiske Republik	Nyttiggørelse i alt: 2005 Plast: 2005
Estland	Ingen
Ungarn	Nyttiggørelse i alt: 2005 Glas: 2004 Plast: 2005
Letland	Nyttiggørelse i alt: 2007 Plast: 2007
Litauen	Nyttiggørelse i alt: 2006 Genanvendelse i alt: 2004 Metal: 2004 Plast: 2004
Malta	Nyttiggørelse i alt: 2009 Genanvendelse i alt: 2005 Plast: 2009
Polen	Nyttiggørelse i alt: 2007 Plast: 2005 Metal: 2005
Slovakiet	Nyttiggørelse i alt: 2007 Metal: 2007
Slovenien	Nyttiggørelse i alt: 2007 Plast: 2007

Tabel 2: Emballageforbrug pr. indbygger og dets fordeling på de forskellige materialer i de ti tiltrædelsesstater (pr. år)

	Emballage-forbrug pr. indbygger [kg]	Glas [% af emballage i alt]	Papir/ pap [% af emballage i alt]	Metal [% af emballage i alt]	Plast [% af emballage i alt]	Træ [% af emballage i alt]
CY 2003	179	15	37	10	30	8
CZ 1999	130	25	45	8	16	6
EE 2001	85	21	44	8	17	10
HU 1999	71	25	44	12	19	N.A.
LT 2001	49	26	57	5	12	N.A.
LV 2002	61	34	31	4	23	5
MT 2002	159	16	44	6	26	N.A
PL 2003	101	28	39	5	15	13
SI 2001	122	12	31	8	19	23
SK 2002	63	21	50	9	15	6.
EU15 i gennem-snit [1999]	169	24	41	7	16	12

Tabel 3: Planlagte genanvendelsesprocenter i henhold til de ti nye medlemsstaters gennemførelsesplaner og de dokumenter, der er indgivet af disse lande i forbindelse med den tekniske konsultation

%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CY	6,6	11,6	16,4	27,1							55§			
CZ	31	35	40	45	47	49	50	52	53	54	55			
EE	25	25	25	25	30	35	35	40	45	50	55			
HU	34,2	36,4	39,5	46,2			49,0		52		55§			
LT	15	20	29	33	43						55§			
LV	31	33	36	39	42	45	46	47	49	50	51	52	54	55
MT	2	18	21	25	29	35	41	45	48	51	53	55		
PL	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	
SI	30	34	38	39	40	40	43	46	49	52	55			
SK	21	23	25	29	33	37	41		47		55			

Alle dataene er baseret på de oplysninger, landene har indgivet som led i den tekniske konsultation vedrørende ændringen af emballagedirektivet.

§: Landet har angivet, at 2012 anses for at være en realistisk gennemførelsesfrist.

2.2. Gennemgang af de enkelte tiltrædelsesstaters synspunkter

Efter mødet i interimskomitéen den 27. februar 2003 blev der mellem den 11. marts og den 14. april afholdt bilaterale tekniske konsultationer med alle de ti tiltrædelsesstater. Endvidere har alle de ti tiltrædelsesstater indgivet positionspapirer. Gennemgangen af synspunkterne nedenfor afspejler disse tekniske konsultationer og positionspapirerne. Fristerne gælder målene i den fælles holdning (EF) nr. 18/2003[6], som også blev støttet af Europa-Parlamentet i dets afstemning ved andenbehandlingen den 2. juli 2003.

Cypern anførte, at der som følge af landets beskedne emballageaffaldsmængder (130 000 t pr. år) ikke var mulighed for stordriftsfordele. Egne genanvendelsesanlæg er ofte ikke en rentabel løsning, hvorfor det indsamlede materiale skal transporteres udenlands til genanvendelse. Dette skaber yderligere omkostninger. Da der endvidere findes et stort antal små emballageproducenter, er det mere kompliceret at håndhæve princippet om producentansvar. Cypern mener imidlertid, at de nye mål vil kunne opfyldes fuldt ud inden udgangen af 2012.

6 EFT C 107E af 6. maj 2003, s. 17.

Den Tjekkiske Republik har understreget, at det var nødvendigt at udvikle landets genanvendelseskapacitet lige så hurtigt som de andre tiltrædelsesstater for at undgå konkurrenceforvridninger mellem de nye lande. At nå målene inden 2008 ville medføre store økonomiske omkostninger. Desuden nævnes særlige vanskeligheder for målene for træ og metal. Den Tjekkiske Republik har imidlertid anført, at de nye mål vil kunne nås til 2012.

Estland er den eneste af tiltrædelsesstaterne som ikke har nogen overgangsperiode for det oprindelige emballagedirektiv. Grunden hertil er, at Estland i langt større udstrækning end de andre tiltrædelsesstater regnede med at bero på energiudnyttelse for at opfylde målene. Målene i det ændrede direktiv vil imidlertid indebære en betydelig forøgelse af genanvendelsesprocenten. Dette vil kræve yderligere investeringer og en revurdering af den nuværende strategi for nyttiggørelse af emballageaffald. Estland anfører derfor, at landet har brug for længere tid til at nå de nye mål. 2012 anses for at være en realistisk frist. I stedet for et genanvendelsesmål for træ på 15 %, foretrækkes et nyttiggørelsesmål på 15 % for dette materiale.

Ungarn kræver længere tid til opfyldelse af de nye mål i det ændrede direktiv. Dette skyldes landets relativt lave emballageforbrug, tilstedeværelsen af vidstrakte landbrugsområder og mangelen på genanvendelseskapacitet (navnlig i glassektoren). Ungarn har imidlertid anført, at de nye mål vil kunne nås til 2012.

Letland har understreget landets lave emballageforbrug, på 61 kg pr. indbygger, og de særlige geografiske vilkår. Store dele af landet er meget tyndt befolkede (37 indbyggere pr. km^2), og både vej- og affaldsindsamlingsinfrastrukturen er stadig meget ringe udviklet i disse områder. Under 40 % af vejnettet er brolagt. De nye genanvendelsesmål vil indebære øgede marginalomkostninger og forudsætte, at indsamling og genanvendelse finder sted ikke blot i byområderne, men også i de tyndere beboede områder. Der foreligger ingen konkrete omkostningstal, men omkostningerne skønnes at være høje i forhold til pris- og omkostningsniveauet. Letland regner med, at det vil behøve lige så lang tid som de nuværende medlemsstater til at opbygge sit genanvendelsessystem på niveau med de nye mål. Letland regner derfor med at have behov for en yderligere frist indtil 2015.

Litauen har fremhævet landets lave befolkningstæthed (53 indbyggere pr. km^2) og beskedne emballageforbrug (under 50 kg pr. indbygger). Det vil være nødsaget til at foretage betydelige investeringer i moderne behandlingsanlæg. Det industrielle emballageaffald tegner sig for en meget lille procentdel (kun 4 % af de samlede emballageaffald). Litauen har fremført, at det vil have brug for lig så lang tid som de nuværende medlemsstater til at opbygge sin indsamlings- og genanvendelsesinfrastruktur. 2012 anses dog for at være en realistisk frist.

Malta har peget på landets særlige situation, herunder de geofysiske forhold og strukturelle ulemper, den højeste befolkningstæthed i Europa (1 200 indbyggere pr. km^2) såvel som belastningen fra turismen. Egne genanvendelsesanlæg vil i mange tilfælde være en urentabel løsning som følge af manglende stordriftsfordele. Det er derfor nødvendigt at transportere en stor del af emballageaffaldet til udlandet med henblik på genanvendelse. Dette skaber yderligere omkostninger. Landets nuværende genbrugssystem for læskedrikkeemballager (overgangsperiode frem til 2007) medfører endvidere, at plastflasker kun udgør en lille affaldsfraktion. Da dette er den nemmest genanvendelige fraktion af plastemballageaffaldet, vil det være uhyre vanskeligt at nå målet på 22,5 % for dette materiale. Malta regner med at kunne nå de nye mål til 2013, med undtagelse af genanvendelsesmålet for plast, hvor man behøver en yderligere frist frem til 2016.

Polen har fremhævet de høje omkostninger ved at skabe den nødvendige infrastruktur, og at det vil være nødvendigt at vurdere de endnu utilstrækkelige erfaringer med landets emballagegenvindingssystem. 2014 anses for at være en realistisk frist for de nye mål. De nuværende omkostninger ved det polske system anslås til 0,14 EUR pr. indbygger, sammenholdt med 2,9 EUR i Det Forenede Kongerige og 22,6 EUR i Tyskland[7]. Polen har beregnet, at dets genanvendelses- og nyttiggørelsesomkostninger mindst vil stige med en faktor 20 til opnåelse af målene for 2007 og dernæst en faktor 6-8 til opnåelse af de nye mål. For at nå disse mål regner Polen med, at investeringsomkostningerne vil ligge på 17 mio. EUR for 2003, 51 mio. EUR for 2003, 51 mio. EUR for 2004-2006, 68 mio. EUR for 2007-2010 og 51 mio. EUR for 2010-2014. 36 % af disse investeringer ventes at blive anvendt til modernisering af genanvendelsesanlæg, 30 % til udvidelse af sorteringsanlæg og 34 % til separat indsamling.

Slovakiet har beregnet, at de akkumulerede omkostninger ved opnåelse af de nye mål til 2012 ville ligge på ca. 68 mio. EUR (investerings- og driftsomkostninger). I praksis ville det være meget vanskeligt at bygge det nødvendige indsamlings- og genanvendelsesinfrastruktur frem til 2008. Selv om det ville være muligt, ville det indebære betydeligt højere omkostninger, end hvis 2012 sættes som frist, da investeringsomkostningerne ville være koncentreret i en kortere periode uden tilsvarende indtægter. 2012 regnes imidlertid for at være en realistisk frist for de nye mål.

Slovenien har understreget, at erfaringerne med landets nye emballagenyttiggørelsesordning endnu er ufuldstændige. 2012 anset imidlertid for at være en realistisk frist.

3. DEN FORESLÅEDE ÆNDRING

Anvendelsesområde og indhold

Forslaget går udelukkende ud på at opstille den 31. december 2012 som frist for tiltrædelsesstaterne for opfyldelsen af nyttiggørelses- og genanvendelsesmålene under det ændrede emballagedirektiv.

Begrundelsen for den foreslåede frist

Den 31. december 2012 er resultatet af en afvejning af følgende hensyn:

En for ambitiøs frist ville have medført betydelige startomkostninger for tiltrædelsesstaterne, og det er tvivlsomt, om de nye mål frem til 2008, som er fristen for størstedelen af de nuværende medlemsstater, overhovedet ville være realisable. Endvidere har mange af tiltrædelsesstaterne overgangsperioder for opfyldelse af det oprindelige emballagedirektiv, som ligger meget tæt på 2008, eller som, i Maltas tilfælde, endog overskrider denne frist.

På den anden side ville valget af en senere frist stride mod direktivets formål, nemlig at mindske ulighederne på det indre marked ved at fastlægge en fælles strategi for håndtering af emballage og emballageaffald, herunder nyttiggørelse og genanvendelse. Lande, som allerede gør en stor indsats for at håndtere emballageaffald forsvarligt, ønsker naturligvis, at der er lige konkurrencevilkår mellem deres virksomheder og virksomhederne i medlemsstater, hvor det har taget længere tid at etablere emballagenyttiggørelsessystemer. Endvidere er det vigtigt at

---

[7] Disse tal synes kun at omfatte finansieringsbehovet, dvs. at de sparede bortskaffelsesomkostninger ikke er taget i betragtning.

fremme en samordnet strategi mod en større genanvendelses- og nyttiggørelsesindsats i tiltrædelsesstaterne, for dermed at give de nye lande klare signaler og et pålideligt grundlag for planlægning af bygning af infrastruktur og genanvendelsesindustri. Da mange af de nye lande er relativt små, regner man med, at anvendelsen af genanvendelseskapacitet i andre medlemsstater snarere vil blive reglen end undtagelsen.

Til forskel fra situationen under tiltrædelsesforhandlingerne mener man nu, at fristen ikke længere bør fastsættes for hvert enkelt land. De nye lande integration i det indre marked vil være skredet væsentligt frem på det tidspunkt, hvor de nye mål finder anvendelse. Selv om der ganske vist er reelle forskelle mellem de nye lande, kan geografiske og politiske eller historiske faktorer ikke begrunde, at emballagegenanvendelse og -nyttiggørelse indføres væsentligt langsommere i nogle lande end i andre (se nedenfor for nærmere oplysninger om de geografiske forhold). Der er naturligvis omkostninger forbundet med oprettelse og drift af effektive anvendelses- og nyttiggørelsessystemer. Disse omkostninger gør sig imidlertid gældende i alle landene, og de skal også ses i sammenhæng med miljøfordelen og de besparede bortskaffelsesomkostninger i de pågældende lande.

Fristen den 31. december 2012 blev valgt under hensyntagen til alle disse faktorer. Der skulle tages hensyn til de nye landes synspunkter, målet om et højt miljøbeskyttelsesniveau som fastsat i traktaten og de nuværende medlemsstaters interesser. Ved fastsættelsen af denne frist skulle der også tages hensyn til de frister, der er fastsat for Grækenland, Irland og Portugal.

Særlige geografiske forhold

Nogle af tiltrædelsesstaterne henviser til deres særlige geografiske forhold, navnlig til deres lave befolkningstæthed, eller at landet er en ø.

Det erkendes, at det kan være dyrt at etablere og drive indsamlingsordninger i meget tyndt befolkede områder. Det skal imidlertid bemærkes, at direktivet gælder for et lands hele territorium og ikke kræver affaldsindsamling i tyndt befolkede områder. Selv om disse områder dækker en stor del af de pågældende landes territorium, er det kun en lille del af befolkningen der bor i disse områder. Sædvanligvis bor over 60 % af befolkningen i de pågældende lande i byer, og en anden stor del lever i landdistrikter tæt ved byerne. Den andel af emballagemængden, der forbruges og bortkastes i meget tyndt befolkede områder, forventes derfor at være lille i forhold til det samlede emballageforbrug og den samlede produktion af emballageaffald i disse lande.

Det erkendes også, at ø-lande kan have ekstra omkostninger ved lastning og losning af skibe med indsamlet emballageaffald til forsendelse til genanvendelsesanlæg med henblik på behandling. Kommissionen har imidlertid ikke tal, der viser, at disse omkostninger vil kunne ændre forholdet mellem omkostninger og fordele ved genanvendelse i mærkbar grad. Tværtimod synes skibstransport at være en økonomisk konkurrencedygtig transportform på mange internationale genanvendelsesmarkeder (navnlig for metal og plast).

4. ØKONOMISKE, MILJØMÆSSIGE OG SOCIALE FØLGER AF DIREKTIVET

Følgerne af højere genanvendelsesmål

Da nærværende forslag hastede, har man vurderet de økonomiske, miljømæssige og sociale følger af en forhøjelse af genanvendelsesmålene i tiltrædelsesstaterne til samme niveau som i det ændrede emballagedirektiv på grundlag af allerede foreliggende oplysninger, navnlig den

cost/benefit-undersøgelse, som RDC/Pira har udført for kommissionen[8], og en undersøgelse udført for Europa-Kommissionen af ECOTEC vedrørende fordelene ved kandidatlandenes overholdelse af Fællesskabets miljøregler[9].

Da RDC/Pira-undersøgelsen kun omfattede de nuværende 15 medlemsstater, var det nødvendigt at ekstrapolere undersøgelsens resultater til de nye lande. Der er imidlertid ingen grund til at antage, at de grundlæggende resultater af denne undersøgelse ikke også gælder for de nye lande. Dette synspunkt understøttes navnlig af følgende betragtninger:

RDC/Pira-undersøgelsen viste, at omkostninger og fordele ved emballagegenanvendelse først og fremmest afhænger af materialet (f.eks. PET, papir) og anvendelsen (f.eks. flaske, papæske). Med andre ord, hvis genanvendelse af et materiale eller en anvendelse klart er gunstig fra en rentabilitetssynsvinkel i et land, gælder det samme for alle andre lande, der inddraget i undersøgelsen. Lokale faktorer spiller en mindre rolle, navnlig for anvendelser, hvor cost/benefit-balancen ikke er særlig klar. Af de nuværende medlemsstater er Irland det land, der udviser de mindst gunstige resultater med hensyn til genanvendelse, med en anslået optimal emballagegenanvendelsesprocent på mellem 40 og 54 %. Dette kan sammenlignes med det land, der har de gunstigste vilkår, Danmark, med en optimal procentdel på mellem 53 og 68 %.

Den vigtigste faktor for resultaterne synes at være de alternative affaldsbehandlingsmetoder (forbrænding eller deponering). Befolkningstætheden synes også at spille en rolle. Imidlertid kan befolkningstæthedens virkning på en optimal genanvendelsesprocent pege i begge retninger, dvs. at den optimale genanvendelsesprocent både kan være højere og lavere i byområder i forhold til landområder afhængigt af materiale/anvendelse og af den alternative affaldshåndteringsmetode. Det skal også bemærkes, at resultaterne for indsamling af husholdningsemballageaffald ofte er bedre i landdistrikterne end i byområderne.

De nye lande har generelt et lavere emballageforbrug. Det gennemsnitlige emballageforbrug i tiltrædelsesstaterne er 87 kg pr. indbygger. Dette skal sammenlignes med 169 kg pr. indbygger i de nuværende medlemsstater. Det er derfor sandsynligt, at de nye lande vil have noget højere enhedsomkostninger ved etablering af deres indsamlingsordninger. Det er også muligt, at transportomkostningerne kan blive højere end for de nuværende medlemsstater. Alle disse virkninger kan imidlertid ventes at være af begrænset omfang og vil til dels blive udlignet af lavere arbejdsomkostninger.

Emballageaffaldets sammensætning er ikke meget anderledes end i de nuværende medlemsstater. Der er derfor ikke grund til at antage, at der er særlige vanskeligheder for bestemte materialer, ud over et generelt lavere emballageforbrug.

Emballagecyklusens **miljøbelastning** kan først og fremmest tilskrives energiforbruget til produktionen og til genanvendelse eller bortskaffelse af materialerne. Da fremstillings- og genanvendelsesmetoderne ikke kan ventes at udvise større forskelle, kan også miljøbelastningen ventes at være den samme som i de nuværende medlemsstater. Der kan dog være forskelle som følge af de større transportafstande. Miljøbelastningen fra transport er

---

8 RDC/Pira 2001 for Europa-Kommissionen: 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 direktiv 94/62/EF, http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf

9 ECOTEC 2001 for Europa-Kommissionen: The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries, http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit_en.htm

sædvanligvis mindre end belastningen fra materialeproduktion og –genanvendelse eller bortskaffelse. I tiltrædelseslandene vil der navnlig kunne ske en betydelig reduktion i den affaldsfraktion, der føres til deponering. Deponering er stadig den vigtigste alternative bortskaffelsesmetode, og miljønormerne er ofte ikke på højde med fællesskabslovgivningen på området. Det er også muligt, at den økonomiske vurdering af miljøbelastningen skal korrigeres som følge af lavere indtægter og en ringere betalingsvilje for miljøfordele. Der er dog kun beskeden videnskabeligt grundlag for den økonomiske vurdering af miljøfordelene i tiltrædelsesstaterne. Endvidere ville anvendelsen af forskellige værdisætningsfaktorer skabe yderligere metodologiske problemer.

Ifølge en beregning baseret på RDC/Pira-undersøgelsen ville alle de genanvendelsesaktiviteter, der kræves til opnåelse af de nye mål for glas, papir og pap, plast og metal, medføre miljøfordele på omkring 150-200 mio. EUR. Det er også muligt at foretage en omtrentlig beregning af den økonomiske værdi af de yderligere miljøfordele, som de øgede mål medfører, sammenholdt med de nuværende genanvendelsesniveauer. Med den samme metode til beregning af de eksterne miljøfordele, som er anvendt i forbindelse med forslaget til ændring af direktivet (KOM(2001)729), og under forudsætning af en stigning i genanvendelsen af glas fra 20 til 60 %, for papir fra 35 til 60 %, for plast fra 10 til 22,5 % og for metal fra 10 til 50 %, ville de nye mål medføre yderligere miljøfordele på ca. 100 mio. EUR.

Tabel 4: Undgåede eksterne omkostninger som følge af yderligere emballagegenanvendelse i henhold til de materialespecifikke mål, sammenholdt med de nuværende genanvendelsesniveauer (anslået til 20 % for glas, 35 % for papir, 10 % for plast og 10 % for metal[10])

Tiltrædelses-staterne i alt	Nødvendig stigning i mio. t	Sparede eksterne omkostninger (EUR/t)	Sparede eksterne omkostninger (mio. EUR)
Papir	730	15	11
Metal	190	20	4
Glas	750	80	60
Plast	150	200	30
I alt	1820		105

Ifølge ECOTEC-undersøgelsen vil de samlede årlige fordele ved gennemførelsen af det oprindelige emballagedirektiv for alle kandidatlandene tilsammen ligge på mellem 156 og 910 mio. EUR. Dette tilskrives navnlig de undgåede miljøskader som følge af erstatning af råmaterialer med oparbejdede materialer. De største miljøfordele forventes for Ungarn (10-107 mio. EUR), Polen (35-191 mio. EUR) og Den Tjekkiske Republik (22-148 mio. EUR).

De **økonomiske følger** kan afvige som følge af lavere indtægtsniveauer og lavere arbejdsomkostninger. Begge faktorer vil imidlertid til en vis grad udligne hinanden. I de nuværende medlemsstater er omkostningerne ved genanvendelse ofte lavere end de sparede omkostninger ved bortskaffelse, dvs. deponering eller forbrænding. Dette er ikke

[10] Træ er ikke medtaget i denne beregning, da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om cost-benefit.

nødvendigvis tilfældet i tiltrædelsesstaterne som følge af disses nuværende meget lave deponeringsomkostninger. Dette hænger imidlertid også sammen med de lave miljøkrav. Det er sandsynligt, at deponeringsomkostningerne vil stige betydeligt, eftersom tiltrædelsesstaterne skal gennemføre fællesskabslovgivningen ved tiltrædelsen, og eftersom der kun er få overgangsbestemmelser (for Estland, Polen og Letland). Ved at føre emballageaffald til genanvendelse vil disse lande også kunne mindske omkostningerne til bygning af nye anlæg til erstatning for gamle deponeringsanlæg, som ikke har mere plads, eller som ikke opfylder Fællesskabets krav.

Anvender man den samme fremgangsmåde og de samme omkostningsfaktorer ved beregning af genanvendelsesomkostningerne og omkostningerne ved de alternative bortskaffelsesmetoder som ved udarbejdelsen af ændringsforslaget KOM(2001)729, og forudsættes der en stigning i genanvendelse af glas fra 20 til 60 %, af papir fra 35 til 60 % af plast fra 10 til 22,5 % og af metal fra 10 til 50 %, vil de nye mål medføre behov for yderligere finansiering i genanvendelseskapacitet på ca. 250 mio. EUR. Omkostningerne til alternative bortskaffelsesmetoder vurderes til ca. 300 mio. EUR. Bortset fra de faste omkostninger spares disse omkostninger i tilfælde af genanvendelse.

Tabel 5: Genanvendelsesomkostninger og alternative bortskaffelsesomkostninger ved de yderligere emballagemængder, der skal genanvendes ifølge de materialespecifikke, mål sammenholdt med de nuværende genanvendelsesniveauer (anslået til 20 % for glas, 35 % for papir, 10 % for plast, 10 % for metal[11])

Tiltrædelses-staterne i alt	Krævet stigning i 1000 t	Genanvendel-sesomkostnin-ger (EUR/t)	Genanvendel-sesomkostnin-ger (mio. EUR)	Bortskaffel-sesomkostnin-ger (EUR/t)	Bortskaffel-sesomkostnin-ger (mio. EUR)
Papir	730	120	88	150	110
Metal	190	150	29	130	25
Glas	750	90	68	160	120
Plast	150	400	60	300	45
I alt	1820		245		300

De **sociale følger** kan blive anderledes som følge af de lavere indtægtsniveauer i tiltrædelseslandene. Dette kan betyde at en større andel af den tilgængelige indkomst skal anvendes til emballagegenanvendelse. Dette kan ramme samfundsgrupper med lavere indtægter hårdere end grupper med højere indkomster. Dette vil imidlertid til dels blive udlignet af lavindkomstgruppernes lavere emballageforbrug. Gennemførelsen af de nye mål vil skabe et betydeligt antal jobs, herunder til ufaglærte. På makroøkonomisk plan vil dette imidlertid formodentligt i vid udstrækning blive udlignet med nedsat beskæftigelse på andre områder, da der vil være færre indtægter til rådighed for andre produkter og tjenesteydelser.

Følgerne af at udsætte gennemførelsesfristen

De ovenfor beskrevne miljømæssige, økonomiske og sociale følger vil indtræde under alle omstændigheder som et resultat af de mål, der er fastsat i det ændrede emballagedirektiv.

[11] Træ er ikke medtaget i denne beregning, da der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger om cost-benefit.

Nærværende direktiv vedrører kun fristen for tiltrædelsesstaternes gennemførelse af de nye mål. Den forlængede frist forventes at mindske omkostningerne ved opbygning af den nødvendige indsamlings-, sorterings- og behandlingsinfrastruktur. Der foreligger ingen oplysninger om, hvor store omkostninger det vil dreje sig om. Miljøfordelene i den yderligere overgangsperiode ventes også at blive en smule mindre i forhold til en tidligere gennemførelsesfrist.

Konklusion

De miljømæssige, økonomiske og sociale følger af opfyldelsen af de nye mål i tiltrædelsesstaterne ventes at blive de samme som i de nuværende medlemsstater. På grundlag af ekstrapolationer af genanvendelses- og bortskaffelsesomkostningerne så vel som ud fra økonomiske vurderinger af miljøfordelene beregnes de yderligere genanvendelsesomkostninger i forhold til de nuværende genanvendelsesniveauer at blive på ca. 250 mio. EUR. Dette skal sammenlignes med ca. 300 mio. EUR, som i hvert fald delvist kan spares ved genanvendelse, og ca. 100 mio. EUR i miljøfordele. Ikke desto mindre kan der være forskelle i omkostningerne og i de faktorer, der anvendes til økonomisk vurdering, sammenlignet med EU15. Disse tal, navnlig tallene for den økonomiske vurdering af miljøfordelene, bør derfor tages med stor forsigtighed. Sammenlignet med fristerne i det ændrede emballagedirektiv kan nærværende direktiv ventes at mindske omkostningerne ved opbygning af den nødvendige indsamlings-, sorterings- og behandlingsinfrastruktur, ved at gennemførelsesfristen for tiltrædelsesstaterne forlænges fra 2008 til 2012.

2004/0045 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 95, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Kommissionen[12],

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske og Økonomiske Sociale Udvalg[13],

efter proceduren i traktatens artikel 251[14], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) I forbindelse med Den Europæiske Unions udvidelse bør der tages behørigt hensyn til de fremtidige medlemsstaters særlige situation, navnlig med hensyn til opfyldelsen af de genanvendelses- og nyttiggørelsesmål, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF[15].

(2) De medlemsstater, der tiltræder Den Europæiske Union i medfør af tiltrædelsestraktaten af 6. april 2003, har brug for yderligere tid til at tilpasse deres genanvendelses- og nyttiggørelsessystemer til målene i direktiv 94/62/EF.

(3) Da målet for den påtænkte handling, nemlig harmoniseringen af de nationale mål for genanvendelse og nyttiggørelse af emballageaffald, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan, kan Fællesskabet træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i nævnte artikel går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

(4) I betragtning af den yderligere udvidelse af Den Europæiske Union bør der også tages behørigt hensyn til den særlige situation i de lande, som efter planen skal tiltræde på et senere tidspunkt.

(5) Direktiv 94/62/EF bør derfor ændres i overensstemmelse hermed -

---

12 EFT C […] [….], s.[…]
13 EFT C […] [….], s.[…]
14 EFT C […] [….], s.[…]
15 EFT L 365 af 31.12.1994, s. 10. Ændret ved direktiv ../../EF (EFT L …, ….., s. ..)

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Følgende stykke indsættes i slutningen af artikel 6 i direktiv 94/62/EF:

"11. Medlemsstater, der tiltræder Den Europæiske Union i medfør af tiltrædelsestraktaten af 16. april 2003, kan udsætte opfyldelsen af de i stk. 1, litra b), d) og e), fastsatte mål indtil en dato, de selv vælger, dog senest den 31. december 2012."

Artikel 2

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på [18 måneder fra datoen for dets vedtagelse]. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse bestemmelser og en sammenligningstabel, som viser sammenhængen mellem de pågældende bestemmelser og nærværende direktiv.

   Når medlemsstaterne vedtager disse bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til nærværende direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastlægger reglerne for denne henvisning.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles,

På Europa-Parlamentets vegne	*På Rådets vegne*
Formand	*Forman*

FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE, HERUNDER ISÆR SMÅ OG MELLEMSTORE VIRKSOMHER (SMV'er)

FORSLAG

1. Hvorfor er der i betragtning af nærhedsprincippet behov for en EF-lovgivning på området, og hvad er hovedformålet?

Dette forslag er nødvendigt, fordi medlemsstaterne uden dette ville have vanskeligt ved at nå målene i det ændrede direktiv 94/62/EF.

KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE

2. Hvem berøres af forslaget?

– **hvilke erhvervssektorer berøres?**

Emballagefabrikanter,pakkevirksomheder/påfyldningsvirksomheder og detailhandlere

Affaldsindsamlere, genanvendelsesvirksomheder og andre virksomheder inden for affaldshåndtering

– **berøres SMV'er i højere grad end store virksomheder?**

Mange forskellige virksomheder vil blive berørt i alle fire sektorer, lige fra meget små til meget store virksomheder

– **er de berørte virksomheder koncentreret i bestemte regioner i EF?**

Forslaget vil navnlig berøre virksomheder i tiltrædelsesstaterne.

3. Hvilke foranstaltninger skal virksomhederne træffe i henhold forslaget?

I forhold til fristerne i det ændrede emballagedirektiv kan nærværende forslag ventes at mindske de økonomiske bidrag til genanvendelsesordningerne i den yderligere overgangsperiode, der er bevilget. Dette vil mindske omkostninger for pakkevirksomheder/påfyldningsvirksomheder og detailhandlere og forsinke den ventede aktivitetsforøgelse for affaldsvirksomhederne.

Mere generelt berører emballagedirektivet virksomhederne på følgende måde. Alt efter den nationale lovgivning kan emballagefabrikanter, pakkevirksomheder/ påfyldningsvirksomheder og/eller detailhandlere blive forpligtet til at bidrage økonomisk til genanvendelsesordningerne. Graden afhænger af medlemsstaten. Sædvanligvis overvæltes omkostningerne ved disse bidrag til emballageforbrugerne. Alternativt kan virksomhederne blive forpligtet til at sørge for tilbagetagning og genanvendelse af emballageaffald fra deres egne produkter. Affaldshåndteringsvirksomheder og genanvendelsesvirksomheder vil på denne måde øge deres normale aktivitetsniveau.

4. Hvilke økonomiske virkninger forventes forslaget at få?

– **for beskæftigelsen?**

I forhold til fristerne i det ændrede emballagedirektiv vil der ske en langsommere stigning i beskæftigelsen i affaldshåndterings- og genanvendelsessektoren. Det er vanskeligt at vurdere de makroøkonomiske virkninger på beskæftigelsen, men det kan antages, at de samlede virkninger af dette forslag, ligesom af emballagedirektivet generelt, vil være små.

– **for investeringerne og oprettelsen af nye virksomheder?**

I forhold til fristerne i det ændrede emballagedirektiv vil de skærpede genanvendelseskrav først anspore til investeringer i affaldshåndtering og genanvendelse på et senere stadium. Dette gælder også muligheden for oprettelsen af nye virksomheder.

– **for virksomhedernes konkurrenceevne?**

I en undersøgelse foretaget af University of Belfast et al.[16] har man ikke fundet, at det oprindelige emballagedirektiv ville få signifikante virkninger for virksomhedernes konkurrenceevne. Der er ingen grund til at antage, at nærværende forslag vil have betydelig indvirkning på konkurrenceevnen.

5. Indeholder forslaget foranstaltninger, der tager højde for SMV'ernes særlige situationen (lempeligere eller særlige krav)?

Nej

HØRING

Da det var nødvendigt at fremsætte dette forslag hurtigt, har man ikke kunnet afholde nogen høring af interessenterne. De skærpede frister i det ændrede emballagedirektiv ville imidlertid efter al sandsynlighed have medført betydelige omkostninger og gennemførelsesproblemer for mange virksomheder.

6. Liste over organisationer, som er hørt om forslaget, og en kortfattet redegørelse for deres væsentligste synspunkter:

---

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