



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.12.2006
COM(2006) 767 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

**CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE 94/62/CE RELATIVE
AUX EMBALLAGES ET AUX DECHETS D'EMBALLAGES AINSI QUE SES
EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT ET SUR LE FONCTIONNEMENT DU
MARCHE INTERIEUR**

[SEC(2006) 1579]

INTRODUCTION

Lorsque la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages (ci-après désignée «directive sur les emballages») a été adoptée, les informations disponibles sur les coûts et les avantages de la gestion des emballages et des déchets d'emballages étaient peu nombreuses. Elles ont été recueillies à partir du moment où une plus grande importance a été donnée aux analyses coûts-bénéfices et aux études d'impacts, avant que la dernière révision de la directive sur les emballages ne soit initiée. À cette époque, les analyses coûts-bénéfices étaient toutefois axées sur l'impact de la directive dans sa version révisée, autrement dit l'incidence d'un recyclage croissant. Celle-ci a été déterminée en calculant les coûts et les bénéfices d'un recyclage croissant entre les taux de recyclage de 1998 et des taux de recyclage optimaux.

Pendant la procédure législative, le Parlement européen et le Conseil ont invité la Commission à présenter une évaluation plus complète des incidences globales de la directive en rédigeant un rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les emballages et ses influences sur l'environnement ainsi que sur le fonctionnement du marché intérieur¹. Ce rapport devait également envisager les actions possibles eu égard à de nouvelles mesures pour la prévention des emballages et traiter d'autres aspects pertinents dans le cadre du sixième programme d'action pour l'environnement.

Le présent rapport dresse une évaluation ex post des aspects de la directive sur les plans environnemental, économique et social et du marché intérieur, évalue la nécessité de mesures complémentaires relatives à la prévention et au recyclage des déchets d'emballages ainsi qu'à la libre circulation des emballages dans le marché intérieur.

Ce rapport tient également compte de la communication portant sur la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets² et de la proposition sur la révision de la législation cadre en matière des déchets³, adoptée par la Commission le 21 décembre 2005.

1. ÉVALUATION EX POST DE L'EFFET DE LA DIRECTIVE SUR LES EMBALLAGES

Afin de préparer ce rapport, deux études ont été diligentées: l'une portant sur les incidences environnementales, économiques et sociales⁴ et l'autre sur les aspects de la directive en relation avec le marché intérieur⁵. Les deux études ont fait l'objet d'une consultation intensive

¹ Article 6, paragraphes 8 et 9, de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages; le texte de cet article figure en annexe I du présent rapport.

² COM(2005) 666 final.

³ COM(2005) 667 final.

⁴ Cette étude portant sur la mise en œuvre de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages et aux actions possibles pour renforcer la prévention et la réutilisation des emballages a été réalisée par Ecolas-Pira pour la Commission européenne en 2005. Le document en langue anglaise peut être consulté à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_report.pdf ; annexes: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/050224_final_%20report_annexes.pdf; Informations sur la consultation des parties intéressées, consultables en langue anglaise à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/implementation_background.htm.

⁵ Cette étude portant sur les progrès de la mise en œuvre et l'effet de la directive 94/62/CE relative au fonctionnement du marché intérieur, Perchards et FFact pour la Commission européenne 2005, le document en langue anglaise peut être consulté à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/enterprise/environment/reports_studies/studies/report_packaging_direct.pdf.

des parties intéressées, laquelle est documentée sur le site web de la Commission⁶. L'Agence européenne pour l'environnement a en outre préparé une étude pilote consacrée à l'efficacité des systèmes de gestion des déchets d'emballages dans certains pays⁷.

Dans la limite des informations disponibles, les études couvrent l'ensemble des 25 États membres. Cependant, le principal objet de ces travaux portait sur l'évaluation de la mise en œuvre de la directive à une période où les dix nouveaux États membres ne faisaient pas encore partie de l'Union européenne. Très peu d'informations existent concernant la gestion des déchets d'emballages dans les nouveaux États membres dans la période précédant leur adhésion. Ceci explique pourquoi des pans entiers de l'analyse ont dû être limités aux quinze États membres qui formaient l'UE avant le 1^{er} mai 2004 (ci-après appelés «UE-15»).

Ce chapitre résume les conclusions de ces études et présente une évaluation de ces résultats par la Commission européenne. Une explication plus détaillée est fournie en annexe du présent rapport.

1.1. Impact global en matière d'emballages

Les emballages constituent un flux de déchets et de produits qui, s'il est relativement réduit, n'en est pas moins significatif. En 2002, près de **66 millions de tonnes de déchets d'emballages** étaient produits dans l'UE-15. Ceci représente environ 5 % de la production totale de déchets. Les déchets d'emballages constituent quelque 17 % des déchets municipaux en poids⁸ et entre 20 % et 30 % des déchets en volume⁹. Le poids n'est cependant pas le meilleur indicateur de l'impact environnemental des déchets d'emballages et des incidences imputables aux emballages pendant tout leur cycle de vie. Les incidences environnementales globales des emballages se répercutent dans un ordre de grandeur compris entre un et quelques pourcents de l'économie globale. Par exemple, les émissions de gaz à effet de serre en relation avec la consommation d'emballages dans les pays de l'UE-15 sont estimées à environ 80 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an¹⁰. Cela représente près de 2 % des émissions totales de gaz à effet de serre dans l'UE-15. La part des emballages dans d'autres incidences environnementales, comme l'acidification de l'air, les particules fines et l'eutrophisation, est à peu près comparable.

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

⁷ Sur l'efficacité des systèmes de gestion des déchets d'emballages dans certains pays: une étude pilote de l'EEA, rapport de l'EEA n° 3/2005, consultable en langue anglaise à l'adresse: http://reports.eea.eu.int/eea_report_2005_3/en.

⁸ Dans l'hypothèse selon laquelle près de la moitié des déchets d'emballages proviennent des déchets municipaux, le total des déchets municipaux dans l'UE-15 représente environ 200 millions de tonnes.

⁹ Estimation basée sur des études indiquant que le volume d'emballages contient une proportion de déchets municipaux nettement supérieure à son poids. Le chiffre de 30 % en poids et de 50 % en volume est très fréquemment cité. Cependant, la valeur de 30 % étant manifestement sous-évaluée, la valeur en volume a également été réduite. Pour de plus amples informations, consulter: <http://www.merit.unimaas.nl/tep/reports/ppwd-synthesisreport.pdf>; <http://www.mindfully.org/Sustainability/EPR-Extended-Producer-Responsibility.htm>.

¹⁰ Biointelligence et O2 pour la Commission européenne 2003, Etude sur les effets environnementaux extérieurs relatifs au cycle de vie des produits et services, p. 91, document consultable en langue anglaise à l'adresse: http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/pdf/ext_effects_finalreport.pdf. L'étude quantifie les émissions de gaz à effet de serre à 216 kg de CO₂ par an et par personne.

1.2. Recyclage, valorisation et incinération des emballages dans des installations d'incinération des déchets avec valorisation énergétique¹¹

Le recyclage des emballages¹² n'est pas une solution nouvelle dans le domaine de la gestion des déchets. Certaines fractions d'emballages ont toujours été recyclées, car cette opération était moins onéreuse que l'élimination. Des quantités d'emballages considérables étaient recyclées en application des réglementations et des programmes nationaux avant même l'entrée en vigueur de la directive sur les emballages. Sur les 66 millions de tonnes de déchets d'emballages, quelque **36 millions de tonnes, soit 54 %, étaient recyclés en 2002**. Si l'on se réfère à 1997, ces chiffres indiquent une augmentation de 9 millions de tonnes en volume et de 8 % du taux de recyclage. Cette croissance s'est principalement opérée dans les États membres où les taux de recyclage initiaux étaient peu élevés. La **valorisation et l'incinération des emballages dans des installations d'incinération des déchets avec valorisation énergétique** sont passées de 31 millions de tonnes ou 52 %, en 1997 à **41 millions de tonnes, ou 62 %** en 2002.

En 2002, tous les 75 objectifs applicables dans l'UE-15 étaient atteints¹³.

Le recyclage et la valorisation des déchets d'emballages se sont traduits par des incidences environnementales positives sur la plupart des paramètres considérés. Cette amélioration inclut la **réduction des gaz à effet de serre correspondant à environ 25 millions de tonnes d'équivalent CO₂** (dont environ 1 million de tonnes directement induit par la directive sur les emballages) et des **économies de ressources représentant environ 10 millions de tonnes d'équivalent pétrole** (dont environ 3 millions de tonnes résultant directement de la directive sur les emballages) en résultat du recyclage et de la valorisation des déchets d'emballages, par rapport à un scénario prévoyant que tous les déchets d'emballages étaient destinés à la mise en décharge ou à l'incinération sans valorisation énergétique, ce qui correspond à environ 0,6 % des émissions totales de gaz à effet de serre dans l'UE-15 en 2002, ou une part comprise entre le tiers et la moitié des émissions totales de gaz à effet de serre de pays tels que le Danemark, l'Irlande ou la Suède. Considérant les difficultés pour réaliser l'objectif de réduction de 8 % fixé par le protocole de Kyoto, il s'agit d'une contribution significative. D'autres avantages importants pour l'environnement concernent la réduction des émissions de particules, de l'acidification et des nuisances (bruit dû au trafic, odeurs, perturbations

¹¹ Pour des raisons de simplicité et de meilleure lisibilité, «valorisation» renvoie dans le présent rapport à la notion de «valorisation et d'incinération dans des installations d'incinération des déchets avec valorisation énergétique» bien que celle-ci implique également l'incinération dans des installations d'incinération des déchets avec valorisation énergétique qui constitue généralement une forme d'élimination conformément à la terminologie définie par la directive 75/442/CEE relative aux déchets.

¹² Dans le texte suivant, l'analyse se concentre essentiellement sur le recyclage dans l'esprit de la définition qui est donnée dans la directive sur les emballages («le traitement dans un processus de production des déchets aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins, y compris le recyclage organique, mais à l'exclusion de la valorisation énergétique»). Cela inclut pour l'essentiel le recyclage des matériaux, certaines méthodes de recyclage chimique et le recyclage organique. Le choix en faveur du recyclage résulte de l'hypothèse selon laquelle l'effet principal de la directive sur les emballages est une augmentation des taux de recyclage. L'impact sur la valorisation et l'incinération dans des installations d'incinération des déchets est jugé beaucoup plus faible, car il dépend surtout des décisions nationales ordonnant ou non la construction d'incinérateurs de grande capacité destinés à la gestion des déchets en général plutôt que des effets directs de la directive sur les emballages. Les schémas coûts-bénéfices de l'incinération avec valorisation énergétique sont également jugés moins favorables que ceux du recyclage pour la plupart des types de déchets d'emballages couverts par les programmes de recyclage actuels.

¹³ Pour les détails, consulter le tableau 1 à l'annexe II.

visuelles, etc. auxquels est exposée la population vivant à proximité des décharges et des incinérateurs).

Le recyclage induit par la directive sur les emballages et par les réglementations et programmes nationaux ne coûte pas beaucoup plus cher que la solution consistant à éliminer ces mêmes matériaux. Les coûts totaux de la gestion des déchets d'emballages¹⁴ en 2001 ont été évalués selon trois scénarios. Dans un scénario correspondant aux taux réels de valorisation et de recyclage en 2001, les coûts étaient estimés dans une fourchette comprise entre 6,6 et 6,8 milliards EUREUR. Or, même dans un scénario prévoyant un taux de recyclage nul des emballages et un taux de 100 % pour l'élimination de déchets, les coûts d'élimination se seraient élevés à environ 6,1 milliards EUREUR. Dans un scénario utilisant des taux vraisemblables pour le recyclage des emballages en l'absence de la directive sur les emballages, les coûts totaux de la gestion des déchets d'emballages étaient évalués à 6,6 milliards EUR. Compte tenu de l'incertitude inhérente à toute évaluation de ce type, on peut conclure que les **coûts** supplémentaires provoqués par les obligations de recyclage de la directive sur les emballages **ne représentent pas plus de quelques centaines de millions EUR par an**. Il est probable que la croissance de ces coûts supplémentaires se tasse au fur et à mesure que la mise en œuvre de la législation européenne améliore les conditions environnementales régissant l'élimination des déchets au sein de l'Union européenne, en résultat notamment de l'application de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets¹⁵.

Le coût correspondant à la réduction d'une tonne d'équivalent CO₂ grâce au recyclage des emballages a augmenté pour passer de 12 EUR/t en 1997 à 23 EUR/t en 2001 (tandis que les prix du marché pour le négoce de droits d'émission oscillaient entre environ 9 et environ 12,5 EUR/t de CO₂ entre octobre 2005 et octobre 2006¹⁶). Comme le recyclage des emballages présente également d'autres avantages en matière d'environnement, il peut être classé, avec un niveau de certitude relativement élevé, **parmi les solutions offrant le meilleur rapport coût-efficacité pour réduire les émissions de CO₂ et d'autres incidences environnementales**. Il existe pourtant des différences considérables entre les différents matériaux d'emballage et les applications. Selon certaines études, le relèvement des objectifs de recyclage à des niveaux supérieurs aux valeurs actuelles n'apporterait pas d'amélioration en termes d'efficacité par rapport aux coûts¹⁷. À cet égard, les différences géographiques entre les États membres n'influencent que faiblement les résultats.

L'impact sur certaines industries et acteurs du secteur privé peut néanmoins être plus important que les chiffres ci-dessus ne le suggèrent, puisque la directive implique le transfert des coûts de la gestion des déchets du secteur public (en particulier les autorités locales) au secteur privé (qui cofinance maintenant la gestion des déchets d'emballages) et que les coûts d'administration interne pour les entreprises ne sont pas compris dans les estimations ci-dessus.

Le nombre de création d'emplois directs et des emplois indirects qui seraient créés dans le cadre du premier exercice, dans l'industrie du recyclage et de la valorisation des

¹⁴ Recyclage et valorisation énergétique plus élimination de la fraction résiduelle des déchets d'emballages contenant des déchets industriels ou municipaux mélangés.

¹⁵ Directive 1999/31/CE, JO L 182 du 16.7.1999, p. 1.

¹⁶ Chiffre en date du 11 octobre 2006, pour plus d'informations: www.pointcarbon.com.

¹⁷ En particulier, RDC/Pira pour la Commission européenne 2003 disponible en langue anglaise à l'adresse: <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>.

emballages, est estimé à 42 000 équivalents d'emplois à plein temps. Ce chiffre doit être mis en relation avec les éventuelles suppressions d'emplois par effet macroéconomique dans le secteur de l'élimination des déchets (les capitaux investis dans le recyclage ne sont plus disponibles pour d'autres activités économiques – ces effets sont appelés à diminuer avec l'augmentation des coûts de l'élimination des déchets). Il est difficile de quantifier le nombre d'emplois qui peuvent avoir été touchés par ces effets. **Globalement, le solde des emplois sera probablement neutre, voire légèrement excédentaire.**

Le principal impact des obligations de recyclage imposées par la directive sur les emballages pour le marché intérieur était une stabilisation des marchés du recyclage et de la collecte. Les différences entre les États membres concernant le financement du recyclage ont dans une certaine mesure été gommées puisque les États membres ont tous mis en place des mécanismes de financement pour encourager le recyclage des emballages. Récemment, des problèmes sont apparus sur le marché intérieur du fait de divergences d'interprétation quant à la nature obligatoire ou facultative des systèmes d'identification des matériaux prévus par l'article 8 de la directive sur les emballages et la décision 97/129/CE.

1.3. Prévention des emballages

La prévention des emballages à la source est beaucoup plus complexe que le recyclage. Le recyclage constitue l'une des options disponibles pour la gestion des déchets, concomitamment à d'autres, parmi lesquelles la valorisation ou l'élimination. La prévention n'influence pas seulement tout le cycle de vie des emballages, depuis l'extraction des matières premières jusqu'à l'élimination, mais également celui des produits emballés. Tout nouveau changement important des volumes d'emballages distribués sur le marché ne peut être réalisé que par des modifications dans les modes de production, de consommation et de distribution. Cet aspect transparait dans le succès mitigé de toutes les mesures de prévention entreprises à ce jour. Bien que la production de déchets d'emballages semble se dissocier de la croissance du PIB, la quantité absolue de déchets d'emballages est en hausse dans presque tous les États membres. Les mesures de prévention, telles que les systèmes d'application des exigences essentielles, les plans de prévention des emballages et les systèmes de responsabilisation étendue des producteurs, ont peut-être eu un effet sur la réduction de la production des emballages. Globalement, les modes de production des déchets d'emballages ne sont cependant pas très différents entre les États membres qui appliquent plusieurs outils de prévention et ceux qui n'en appliquent aucun.

Le Parlement européen a soulevé l'éventualité d'un recours à un indicateur environnemental pour les emballages (appelé PEI pour Packaging Environmental Indicator) aux fins de la politique sur les emballages. Un tel indicateur est un outil conceptuel qui mesure l'effet environnemental des emballages et produit un résultat simple permettant d'améliorer les emballages et de faciliter le choix entre plusieurs systèmes d'emballage. L'indicateur environnemental pour les emballages a pour principal avantage de donner une ligne directrice concernant les incidences environnementales clés à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation du cycle de vie et des approches de réflexion sur le cycle de vie. Quoi qu'il en soit, certaines contraintes d'ordre pratique rendent difficile l'utilisation d'un indicateur PEI en vue d'identifier des chiffres simples qui pourraient être utilisés pour justifier la préférence accordée à un type d'emballage par rapport à un autre ou d'informer le consommateur. Par conséquent, il semble judicieux de se concentrer sur l'utilisation potentielle de l'indicateur PEI en tant qu'orientation pour les entreprises utilisant des approches sur le cycle de vie plutôt que pour tenter de déterminer des chiffres simples sur la base de cet outil. Cette application de

l'indicateur environnemental pour les emballages pourrait être intégrée dans le cadre d'une future procédure d'évaluation de conformité.

Rien n'indique que les taux actuels de métaux lourds et autres substances dangereuses contenus dans les emballages posent des risques particuliers pour la santé et l'environnement. Il est donc peu probable qu'un nouvel abaissement des limites autorisées pour les métaux lourds se traduise par des bénéfices significatifs pour la santé et l'environnement.

Les objectifs de prévention peuvent paraître tentants du fait de leur simplicité apparente. Leur mise en œuvre soulève cependant quantité de problèmes qui ne sont pas moins complexes que d'autres mesures. En particulier, des objectifs définis en poids défavoriseraient les matériaux d'emballages lourds qui ne sont pas nécessairement moins respectueux de l'environnement. Des objectifs appliqués uniformément à tous les producteurs pénaliseraient ceux qui utilisent déjà une quantité d'emballages réduite au minimum. Pour ces producteurs, de nouvelles réductions peuvent conduire au déversement des produits, un phénomène souvent susceptible de causer des dommages environnementaux plus considérables que les éventuels bénéfices pour l'environnement résultant des économies sur les emballages.

Les objectifs de limitation et d'interdiction de la mise en décharge ont des effets comparables à ceux du recyclage pour ce qui est de la réorientation des flux des déchets. Il convient néanmoins de les considérer en fonction de l'option de gestion des déchets à appliquer ensuite pour réaliser le meilleur bénéfice pour l'environnement. Les objectifs de recyclage ne peuvent pas être remplacés simplement par des objectifs de limitation et d'interdiction de mise en décharge, si une telle approche devait résulter en une augmentation de l'incinération au détriment du recyclage et des bénéfices environnementaux globaux de la directive.

2. IMPACT SUR LE MARCHÉ INTERIEUR

La directive a provoqué une convergence significative des taux de recyclage des États membres et la procédure de notification a permis de régler de nombreuses questions affectant le marché intérieur avant qu'elles ne se transforment en véritables problèmes. Toutefois, en dépit de l'objectif de la directive de contribuer au bon fonctionnement du marché intérieur et de réduire les entraves aux échanges, ces buts n'ont pas encore été pleinement atteints pour tous les types d'emballages. L'expérience passée et les exemples en cours montrent que les mesures unilatérales adoptées dans les différents États membres continuent de poser des problèmes en exigeant des acteurs du marché qu'ils adaptent leurs emballages aux exigences de chaque État membre, ce qui fait qu'il est plus difficile pour eux de tirer parti des opportunités commerciales dans le marché intérieur en vendant le même produit dans le même emballage sur différents marchés. En particulier, les procédures d'infraction dans l'industrie des boissons montrent que les mesures nationales peuvent entraîner des distorsions de concurrence et, dans certains cas, un cloisonnement du marché intérieur, ce qui va à l'encontre des objectifs de la directive. L'industrie du conditionnement des boissons a signalé de telles incidences sur les systèmes de consigne obligatoire pour les récipients non réutilisables (en Allemagne, par exemple). Le cas allemand met également en évidence le fait que la phase de transition d'un système de consigne à un autre est critique pour les acteurs du marché, dans la mesure où les lacunes de sécurité sur les plans juridique et factuelle peuvent entraîner des instabilités sur le marché. En outre, le recours à la taxation pour encourager les actions en matière d'emballages peut potentiellement déstabiliser le marché intérieur si les taxes sont appliquées d'une manière qui protège les producteurs locaux.

La Commission s'est engagée à réagir contre toute mesure risquant de perturber le fonctionnement du marché intérieur et qui ne serait pas justifiée du point de vue environnemental, et elle évaluera également de façon plus approfondie la nécessité de clarifier ou d'amender les dispositions des articles 5 et 7 de la directive sur les emballages afin de faciliter la libre circulation des marchandises au sein du marché intérieur.

La Commission estime également que la mise en œuvre adéquate des exigences essentielles contribuera à l'établissement de règles du jeu équitables. L'absence de progrès dans le domaine de ces exigences essentielles constitue un problème majeur dans le processus d'application de la directive eu égard au marché intérieur. Les États membres ont tous convenablement transposé les exigences essentielles, mais seuls trois d'entre eux (le Royaume Uni, la France et la République tchèque) ont mis en place un mécanisme d'application. La mise en œuvre des exigences essentielles apportera des bénéfices supplémentaires en termes de prévention, de recyclage et de réduction des substances dangereuses dans les emballages. Il est démontré que les pays qui contrôlent le respect des exigences essentielles (la France et le Royaume Uni) ont atteint des niveaux de découplage entre l'utilisation croissante des emballages et la croissance du PIB similaires aux pays ayant mis en œuvre des plans de prévention des emballages (la Belgique et l'Espagne, par exemple).

C'est pour ces raisons que la Commission insiste sur son engagement à promouvoir une mise en œuvre correcte des exigences essentielles en relation avec les articles 9 et 18 de la directive. Par ailleurs, les États membres pourraient utiliser la mise en œuvre des exigences essentielles comme une priorité dans l'établissement de leurs programmes de prévention des déchets.

Enfin, en dépit des avancées réalisées jusqu'à présent, il est nécessaire de clarifier les incertitudes qui pèsent encore sur certaines définitions des emballages et certaines procédures de rapportage, notamment pour permettre la mise en place de règles du jeu équitables pour tous les acteurs économiques. La Commission continuera à travailler en partenariat avec les États membres pour régler ces questions.

3. REUTILISATION DES EMBALLAGES

Les systèmes de réutilisation des emballages fonctionnent très bien dans le cas des emballages de transport. Toutefois, les discussions sur la réutilisation des emballages dans l'Union européenne portent principalement sur l'emballage des boissons de grande consommation (qui représente environ 20 % du total des emballages en poids¹⁸). La question de savoir si les emballages réutilisables des boissons de grande consommation sont préférables aux emballages à usage unique – et dans quelles proportions – suscite des débats animés. De nombreuses évaluations du cycle de vie ont été menées à ce sujet. Il existe un consensus relativement important à propos des caractéristiques fondamentales des conclusions de ces études mais les valeurs absolues diffèrent dans une certaine mesure. La plupart des études ont conclu que les emballages réutilisables sont plus appropriés dans le cas de distances de transport globalement courtes et de taux de retour élevés, tandis que les emballages à usage unique sont préférables dans le cas de distances de transport globalement longues et de taux de retour peu élevés.

¹⁸ Estimation sur base des données de GVM pour l'Allemagne, communication personnelle.

Dans ce contexte, il ne semble actuellement ni possible ni approprié de proposer des mesures harmonisées pour encourager le recours aux emballages réutilisables pour les boissons de grande consommation au niveau communautaire.

Toutefois, il est démontré que, dans le marché intérieur, l'industrie des boissons est de plus en plus cloisonnée, du fait des mesures unilatérales de sensibilisation aux problèmes environnementaux liés aux emballages, prises au niveau national. Par exemple, les systèmes de re-remplissage peuvent être plus difficiles à appliquer dans le cas de longues distances et peuvent entraîner des coûts supplémentaires pour les importateurs qui doivent adapter leurs emballages aux spécifications des marchés de chaque État membre. En règle générale, si elles ont été convenablement élaborées, les mesures nationales qui encouragent le recours aux emballages réutilisables sont bénéfiques pour l'environnement. D'un autre côté, ce type de mesures peut avoir des incidences sur le marché intérieur. L'une des principales gageures dans ce secteur consiste à trouver un juste équilibre entre les enjeux économiques et les enjeux environnementaux considérés. C'est pourquoi, en ce qui concerne les emballages de boissons, la Commission évaluera de manière plus approfondie la nécessité de clarifier ou d'amender les dispositions des articles 5 et 7 de la directive sur les emballages afin de faciliter leur libre circulation au sein du marché intérieur.

4. NECESSITE DE MESURES COMPLEMENTAIRES

La directive sur les emballages a contribué à réduire l'incidence environnementale de l'utilisation des ressources naturelles, par le biais de la prévention, de la réutilisation et du recyclage des emballages. Elle a également établi un cadre économique plus stable pour le tri, le recyclage et la valorisation des déchets d'emballage. Elle a ainsi créé des opportunités commerciales ainsi que la création d'emplois. Tout projet futur de révision de la directive devra chercher à préserver et à accroître ces bénéfices tout en améliorant l'efficacité de la gestion des emballages et des déchets d'emballage, grâce à une simplification et à une rationalisation allant dans le sens des initiatives pour «améliorer la réglementation» proposées par les présidences de la Commission et du Conseil, et en évitant les possibles effets négatifs sur le marché intérieur.

4.1. Prévention et réutilisation

Ainsi que cela a été démontré par l'évaluation ex post de la directive, le champ d'application pour des mesures de prévention et de réutilisation est relativement limité si on isole les produits emballés. Toute mesure qui sera efficace pour la prévention ou la réutilisation des emballages aura également un impact sur les produits emballés, sur leur production, leur distribution et leurs modes de consommation, de même que sur les échanges au sein du marché intérieur. Les études qui ont servi à la préparation du présent rapport ne révèlent pas de préférence distincte pour l'une des options d'incitation à la prévention et à la réutilisation des emballages.

Par conséquent, il convient d'adopter une approche flexible pour la prévention des déchets d'emballage au niveau européen, afin d'encourager les États membres à agir tout en leur laissant le choix des instruments et mesures les plus appropriés. La proposition d'intégrer dans la législation cadre sur les déchets une obligation pour les États membres d'élaborer des programmes de prévention des déchets, suggérée par la Commission dans le contexte de la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets, fournit un instrument

répondant à cette flexibilité. La Commission est prête à soutenir les États membres dans l'élaboration de leurs programmes de prévention nationaux.

Pour que la directive relative aux emballages soit correctement appliquée et dans l'optique d'une amélioration du fonctionnement du marché intérieur, il est important que tous les acteurs contribuent au bon fonctionnement du système de notification prévu à l'article 16 de la directive.

4.2. Objectifs de recyclage et de valorisation

L'article 6, paragraphe 8, de la directive relative aux emballages requiert que le présent rapport soit accompagné, le cas échéant, de propositions de révision des dispositions liées à la prévention et à la réutilisation des emballages. L'article 6, paragraphe 5, dispose que : «Au plus tard le 31 décembre 2007, le Parlement européen et le Conseil [...] fixent les objectifs pour la troisième phase quinquennale 2009-2014 [...]».

Les objectifs énoncés dans l'article 6 de la directive sur les emballages ont été récemment révisés¹⁹. De nouveaux objectifs de valorisation et de recyclage ont été adoptés, qui devront être atteints d'ici fin 2008. Parallèlement, du fait de la situation spécifique des États membres qui sont entrés dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004, la directive 2005/20/CE²⁰ reporte la réalisation des «objectifs 2008» à 2012 pour sept États membres et à 2013, 2014 et 2015 pour un État membre respectivement chaque année.

L'évaluation contenue dans le présent rapport est fondée sur les données numériques et les informations collectées autour de 2001-2002. Le dernier rapport sur l'application des directives relatives aux déchets (dont la directive sur les emballages) couvre une période comprise entre 2001 et 2003, tandis que le rapport suivant portant sur les années 2004 à 2006 sera disponible au plus tôt en 2008. Ce rapport pourrait éventuellement fournir des informations nécessaires pour réévaluer le niveau des objectifs 2008. Les États membres doivent encore accomplir de larges progrès pour atteindre les objectifs existants. Ce n'est que lorsque la situation relative à la gestion des déchets d'emballage dans les nouveaux États membres sera plus claire et que les données concernant les périodes de rapport suivantes seront disponibles pour la Commission qu'il sera possible d'évaluer l'impact environnemental, économique et social d'une éventuelle nouvelle série d'objectifs.

Il semble donc prématuré de proposer de nouveaux objectifs de recyclage et de valorisation à un stade où les séries d'objectifs précédents viennent à peine d'être transposées dans les législations nationales et où la dernière échéance de réalisation de ces objectifs est aussi lointaine que 2015²¹. Il n'existe par ailleurs aucune indication que les modèles de coûts et de bénéfices pour différents niveaux de recyclage et de valorisation des emballages aient évolué de manière significative depuis l'établissement des nouveaux objectifs validés en 2004. On considère donc que les niveaux des objectifs énoncés dans la directive 2004/12/CE doivent rester valables bien au-delà de 2008.

¹⁹ Directive 2004/12/CE, JO L 47 du 18.2.2004, p. 26.

²⁰ Directive 2005/20/CE, JO L 70 du 16.3.2005, p. 17.

²¹ Directive 2005/20/CE, JO L 70 du 16.3.2005, p. 17.

5. CONCLUSIONS

L'évaluation ex post de l'impact environnemental de la directive relative aux emballages révèle une augmentation de la valorisation et de l'incinération des emballages dans les installations d'incinération des déchets, assortie d'une récupération d'énergie de 9 % environ, ainsi que d'une croissance du recyclage des emballages de 8 % entre 1997 et 2002. Dans la même période, les objectifs fixés par la directive ont tous été atteints en 2002. Le recyclage des emballages a eu des effets positifs sur l'environnement, y compris une réduction des gaz à effet de serre et une meilleure utilisation des ressources. Parmi les autres bénéfices environnementaux, on peut citer une réduction des émissions de particules, une diminution de l'acidification, du bruit dû au trafic, des émissions d'odeurs, des troubles de la vision etc. Ces bénéfices significatifs et remarquables témoignent des efforts de l'industrie pour appliquer les exigences de la directive sur les emballages. Les informations disponibles montrent que les coûts supplémentaires liés aux obligations de recyclage imposées par la directive sur les emballages, si on les compare aux autres options de gestion des déchets (comme l'élimination), ne sont pas significativement plus élevés et indiquent une évolution à la baisse. Les coûts de recyclage des emballages s'inscrivent dans le même ordre de grandeur que les solutions de substitution offrant le meilleur rapport coût-efficacité au titre de la réduction des émissions de CO₂ et des autres incidences environnementales.

La Commission considère que les objectifs de recyclage et de valorisation inclus dans la directive sur les emballages sont, à l'heure actuelle, optimaux, et doivent rester stables pour permettre à tous les États membres de rattraper le retard de leur réalisation. Des progrès substantiels en matière de prévention ne pourront être accomplis qu'en appliquant des mesures spécifiquement conçues pour les conditions particulières dans lesquelles les produits emballés sont commercialisés, comme, par exemple, des modèles de consommation ou de distribution. L'incorporation, dans la législation cadre sur les déchets, d'une obligation pour les États membres d'élaborer des programmes de prévention des déchets, comme le propose la Commission dans le contexte de la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets, constitue un instrument approprié d'incitation à la prévention des déchets en général et des déchets d'emballage en particulier.

À plus long terme, le recyclage des déchets d'emballage doit être considéré dans le cadre général de la politique de recyclage des déchets de l'UE, comme cela a été défini dans la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets. La Commission entend inclure une évaluation des progrès réalisés par les États membres en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets dans la révision de la stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets de 2010. Cette évaluation s'appuiera, *inter alia*, sur une évaluation réactualisée des incidences de la directive sur les emballages et tiendra compte des progrès réalisés par les États membres pour atteindre les taux du recyclage tel qu'il a été renforcé par le Parlement européen et par le Conseil dans la révision de la directive de 2004.

Tout porte à croire (en particulier dans le secteur des boissons) que la directive n'a pas encore complètement atteint l'objectif qu'elle s'était fixé pour le marché intérieur. Ceci est en partie dû à une application incorrecte des dispositions de la directive sur les emballages, mais également au nombre croissant de mesures unilatérales entraînant un cloisonnement du marché. Par conséquent, la Commission évaluera de manière plus approfondie la nécessité d'adopter des actions au niveau européen afin d'éviter des restrictions affectant le marché intérieur dans l'avenir. Les progrès dans le sens d'une mise en œuvre correcte des exigences essentielles, de définitions harmonisées et de procédures de rapportage par les États membres contribueront en outre à l'établissement de règles du jeu équitables pour tous les acteurs économiques.