

Advies over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende verpakking en verpakingsafval⁽¹⁾

(93/C 129/08)

De Raad heeft op 11 september 1992 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 100 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 maart 1993 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Colombo.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 304e Zitting (vergadering van 24 maart 1993) het volgende advies uitgebracht, dat met grote meerderheid van stemmen (2 stemmen tegen, bij 1 onthouding) is goedgekeurd.

1. Opmerkingen vooraf

1.1. Het onderhavige Commissievoorstel vormt een belangrijke schakel in het raakvlak tussen het milieubeleid en de te voltooien interne markt, waardoor gevoelige snaren worden geraakt: niet alleen ligt het op het kruispunt van de verschillende op het spel staande belangen, maar ook lopen de door de lid-staten gekozen benaderingen en bereikte resultaten uiteen. Tegen deze achtergrond is het noodzakelijk voor deze problematiek een juiste definitie van het subsidiariteitsbeginsel te vinden.

1.2. Het is bovendien in overeenstemming met de grondgedachte van het vijfde actieprogramma voor het milieu, doordat de voorgestelde aanpak niet louter en alleen op regelgeving berust, de doelstellingen voor de lange termijn zijn vastgelegd en voor de verwezenlijking hiervan een verscheidenheid aan beleidsinstrumenten worden aangedragen, waaronder ook economische en marktconforme maatregelen.

1.3. Teneinde hieraan doeltreffend bij te dragen, heeft het Comité ernaar gestreefd, zoveel mogelijk informatie in te winnen en rechtstreeks te rade te gaan bij de betrokken partijen (producenten, gebruikers in de verschillende stadia van de distributie, beroepsorganisaties, consumenten- en milieuorganisaties). Daarnaast heeft het een hearing georganiseerd (waarvan een verslag is bijgevoegd) om door het totstandbrengen van onderlinge contacten de transparantie op dit gebied te vergroten. Een en ander heeft het Comité in staat gesteld zich een grondiger oordeel over het Commissievoorstel en de gevolgen daarvan te vormen en pragmatische oplossingen aan de hand te doen zodat de verschillende bevoegdheidsniveaus op doeltreffende wijze bij de uitvoering worden betrokken. Bovendien kon het Comité zo vaststellen welke begeleidende maatregelen vereist zijn.

2. Algemene opmerkingen

2.1. *Hoe wenselijk en dringend is een EG-regeling?*

2.1.1. Het Comité meent dat de Commissie met het onderhavige voorstel een stap in de goede richting doet, aangezien zij hierin duidelijk afgebakende doelstellingen bepaalt en een EG-instrumentarium in het leven roept waarvan de impact geleidelijk aan groter kan worden, terwijl de lid-staten bij de concrete toepassing van de getroffen regelingen speelruimte wordt gelaten.

2.1.2. Het is hoog tijd dat er een dergelijk EG-instrumentarium komt: de in de EG-regelgeving op dit gebied opgelopen achterstand heeft al in de hand gewerkt dat de lid-staten inmiddels allerhande uiteenlopende maatregelen zijn gaan nemen. Hoe langer wordt gewacht met het treffen van een EG-regeling die voor de lid-staten als referentie kan dienen, des te moeilijker zal het worden om de concrete door de verschillen in de gekozen oplossingen opgeworpen struikelblokken uit de weg te ruimen en de door het uitblijven van een regeling niet voorkomen milieuschade weer ongedaan te maken.

2.1.3. De voorgestane regeling zal niet alleen als referentiekader dienen, maar tevens een stimulans betekenen voor nationale en plaatselijke overheden die laat zijn met het nemen van de nodige initiatieven. In dat verband dringt het Comité erop aan dat de richtsnoeren worden vastgelegd en beleidsinstrumenten in het leven worden geroepen die nodig zijn om die achterstand in te halen (zie hiervoor ook par. 2.3.5).

2.2. *Doelstellingen*

2.2.1. Met dit richtlijnvoorstel wordt voornamelijk beoogd dat het totale effect van verpakking en verpakingsafval op het milieu zoveel mogelijk wordt beperkt, waarbij niet alleen met hoeveelheden, maar ook met kwalitatieve aspecten en chemische samenstelling rekening dient te worden gehouden (vijftiende „overweging”). Tegelijkertijd moeten handelsbelemmeringen en concurrentievervalsing worden voorkomen om een

⁽¹⁾ PB nr. C 263 van 12. 10. 1992, blz. 1.

hoge mate van milieubescherming te bereiken (elfde „overweging”).

2.2.2. De daarvoor te nemen maatregelen moeten onderdeel worden van de afvalbeheerstrategie⁽¹⁾ van de Gemeenschap waarin de nadruk wordt gelegd op preventie, terugwinning en recycling en het definitief storten van afval alleen als laatste uitweg wordt aange-merkt.

2.2.3. Het Comité beseft dat niet alle afval verpakingsafval is (verpakkingen maken 25 à 35% uit van het totale gewicht van huisvuil) en zal de economische en maatschappelijke functie ervan dan ook zeker niet ontkennen: verpakkingen zorgen er immers voor dat produkten veilig worden vervoerd en onder hygiënische omstandigheden worden bewaard en dat de consument produktinformatie ontvangt. Desalniettemin veroorzaakt verpakingsafval over het algemeen grote milieuschade en zijn maatregelen noodzakelijk om de hoeveelheid verpakingsafval te beperken. Daarbij moet van de volgende doelstellingen, in volgorde van belangrijkheid, worden uitgegaan:

- overbodige verpakkingen moeten niet of in een zo klein mogelijk formaat worden gebruikt;
- het ontstaan van een verpakkingen- en dus verpakingsafvalberg moet worden voorkomen of in ieder geval worden tegengegaan door verpakingsafval selectief in te zamelen en te verwerken; daarnaast moet verpakingsafval zo weinig mogelijk worden verplaatst;
- verpakkingen moeten opnieuw worden gebruikt (meermalige verpakkingen);
- verpakingsafval moet worden gerecycleerd (waarbij chemische behandeling van materialen de voorkeur moet krijgen boven verbranding);
- het definitief storten van verpakingsafval mag alleen als geen enkele andere oplossing meer voorhanden is.

2.2.4. Bij het nemen van de voor de verwezenlijking van de voornoemde prioritaire doelstellingen benodigde maatregelen moet steeds worden gekeken naar de doeltreffendheid van de systemen voor terugwinning en naar de verwachte sociaal-economische impact van die maatregelen. Daarbij moet van te voren worden geregeld hoe deze zo nodig kunnen worden bijgestuurd. Bovendien is het zaak dat snel een methode wordt uitgewerkt voor de analyse van de levenscyclus van verpakingsmateriaal, zodat de doelstellingen beter op de bestaande recyclingmogelijkheden en de effecten van de verschillende verpakingsmaterialen op het milieu kunnen worden afgestemd. Het gebruik van meermalige verpakkingen verdient de voorkeur, tenzij de analyse van de levenscyclus daarvan anders uitwijst.

2.2.5. Bij het uitwerken van EG-verpakingsvoorschriften moet worden uitgegaan van een nauwgezette evaluatie van de verhouding tussen de verpakking en

het „verpakte” (oftewel de inhoud van de verpakking); de functie van verpakkingen als waarborg voor veiligheid en hygiëne mag niet worden aangetast en verpakkingen moeten voor de consument aanvaardbaar blijven; de hoeveelheid verpakkingen moet naar gelang van de kenmerken van het verpakte produkt worden beperkt. Verpakkingen moeten zodanig zijn dat de inhoud ervan niet wordt aangetast (gedoeld wordt vooral op door de landbouw of de industrie geproduceerde levensmiddelen), aangezien die aantasting weer nieuwe verspillingen met zich zou meebrengen. Kwalitatief gezien moet verder zo weinig mogelijk gebruik worden gemaakt van schadelijke en gevaarlijke stoffen en moet de werking van die stoffen tot op het tijdstip van definitieve verwijdering voortdurend worden geëvalueerd.

2.3. *Rechtsgrondslag, speelruimte van de lid-staten en subsidiariteitsbeginsel*

2.3.1. Hoewel de drijfveer achter dit richtlijnvoorstel de bescherming van het milieu is, ziet de Commissie artikel 100 A van het EEG-Verdrag als de aangewezen rechtsgrondslag, omdat de verschillende regelingen die de lid-staten op dit gebied treffen, nieuwe belemmeringen opwerpen die de voltooiing van de interne markt en het vrije verkeer van goederen duidelijk in de weg staan.

2.3.2. De tegenwerping dat met artikel 100 A het doel van de milieubescherming niet goed uit de verf komt en het onmogelijk is stringentere voorschriften uit te vaardigen, wordt volgens het Comité ontkracht door het derde lid (waardoor de Commissie bij haar voorstellen moet uitgaan van „een hoog beschermingsniveau”), maar vooral ook door het vierde lid ervan. Hierin is namelijk bepaald dat lid-staten die het noodzakelijk achten nationale bepalingen toe te passen „die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen ... (die) ... verband houden(d) met de bescherming van ... het milieu” daarvan de Commissie in kennis stellen, waarna deze de betrokken bepalingen — o.m. op voorwaarde dat zij geen „verkapte beperking van de handel tussen de lid-staten vormen” — bevestigt.

2.3.3. Het Comité meent bovendien dat artikel 13 voldoende ruimte biedt om na te gaan of nationale maatregelen conform zijn, en een onderzoek van de nationale economische maatregelen door de Commissie niet uitsluit. Tegelijkertijd voorziet het richtlijnvoorstel in twee instrumenten voor het vastleggen van maatstaven, nl. bijlage II (essentiële eisen) en artikel 12 (normalisatie).

2.3.4. Opmerkelijk is dat landen waar de regelgeving en de beheerssystemen op dit gebied al ver gevorderd zijn, het initiatief zoveel mogelijk in eigen handen willen houden en dus het subsidiariteitsbeginsel hoog in hun vaandel dragen, in tegenstelling tot de landen waar regelgeving ontbreekt, de inzamelings- en beheerssystemen niets voorstellen en organisatie, scholing en financiering problemen opleveren.

⁽¹⁾ PB nr. C 122 van 18. 5. 1990.

2.3.5. Om die verschillen op te heffen, dringt het Comité er bij de Commissie op aan, na te gaan hoe de structuurfondsen, het Cohesiefonds en het LIFE-programma op de meest efficiënte wijze voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen kunnen worden gebruikt. De situatie op afgelegen eilanden verdient in dat verband bijzondere aandacht.

2.3.6. Er dienen specifieke maatregelen voor de Middelgrote en kleine bedrijven (MKB) te worden uitgedacht, vooral omdat deze bedrijfssector moeilijk in de inzamelings- en terugwinningssystemen in andere lid-staten kunnen worden geïntegreerd.

2.3.7. De slotsom van het Comité is dat de speelruimte die de lid-staten in het voorstel wordt geboden, weliswaar een doorbraak kan betekenen naar steeds verstrekkendere regelingen, maar dat daarvoor dan wel nu al de volgende criteria moeten worden vastgesteld waaraan de nationale maatregelen moeten voldoen:

- de maatregelen dienen rekening te houden met de bepalingen uit het Verdrag en andere communautaire bepalingen (met name m.b.t. eisen inzake consumentenbescherming, gezondheid, veiligheid en hygiëne), alsmede met overwegingen ten aanzien van authenticiteit en technische aspecten van de verpakte producten en de gebruikte materialen, en industriële eigendom,
- de maatregelen zullen zonder onderscheid betrekking hebben op alle ondernemingen en mogen geen discriminatie vormen tegen bepaalde verpakkingssoorten of -materialen, tegen bepaalde producten of producttypes, of tegen bepaalde afvalbeheersystemen,
- er moet een duidelijke relatie zijn tussen de maatregelen en het beoogde doel; de effectiviteit van de maatregelen moet kunnen worden aangetoond,
- die maatregelen moeten worden gekozen die met hetzelfde doel tegelijkertijd het minste negatieve effect op de handel bereiken,
- de toepassing van de maatregelen vraagt om nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen: overheden, ondernemingen, consumenten en andere betrokken sectoren, in een geest van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en zonder enige discriminatie tussen hen te veroorzaken.

2.3.8. Te grote verschillen tussen de door de lid-staten gestelde eisen zouden namelijk het gevaar met zich meebrengen dat de interne markt uiteenvalt en dat tussen de lid-staten afvalstromen op gang gaan komen waarop geen enkele controle meer mogelijk is. Dergelijke verschijnselen, en de daardoor ontstane wijzigingen en spanningen op de markt, kunnen al worden waargenomen.

2.4. *Gedeelde verantwoordelijkheid voor bedrijfsleven, bevoegde autoriteiten en consumenten*

2.4.1. De doelstellingen van het onderhavige richtlijnvoorstel kunnen alleen worden bereikt als de ver-

schillende belanghebbende partijen, de bevoegde autoriteiten en vooral de consumenten actief gaan samenwerken, waardoor lasten en plichten onderling eerlijk kunnen worden verdeeld.

2.4.2. Het Comité hangt dit beginsel al lang aan [zie hiervoor met name zijn advies over het stadsmilieu⁽¹⁾ en over een beleidsplan en actieprogramma van de Gemeenschap inzake het milieu en duurzame ontwikkeling⁽²⁾] en benadrukt daarbij steeds dat voor actieve samenwerking een voortdurende dialoog en speciaal daarvoor in het leven te roepen structuren onontbeerlijk zijn. Met het oog op dat laatste kan gebruik worden gemaakt van de op dit gebied door het Comité opgedane ervaring en de contacten die het met de in het Comité vertegenwoordigde organisaties onderhoudt.

2.4.3. In dit verband moet met name worden gewezen op de belangrijke rol die de consument als eindverbruiker van verpakkingen kan spelen: van de consument hangt af of de voor de kwalitatieve verbetering van het milieu onontbeerlijke gedragswijziging en andere veranderingen teweeg worden gebracht.

2.4.4. Naast regulerende en economische maatregelen heeft de Commissie met dit voorstel duidelijk ook initiatieven op het gebied van voorlichting en educatie voor, die niet alleen zijn gericht op de bevolking in het algemeen, maar ook op de sectoren die specifiek bij deze problematiek zijn betrokken. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor belanghebbende beroeps- en niet-gouvernementele organisaties.

2.4.5. In dit verband kan worden verwezen naar het al eerder door het Comité naar voren gebrachte standpunt dat voor de vorming en de voorlichting van de burgers een breed opgezet programma nodig is waardoor zij bewust worden gemaakt van de noodzaak om zelf een actieve rol te spelen bij de selectieve inzameling van afval. Een dergelijk programma zou al op de scholen moeten beginnen.

2.4.6. Ook zou gebruik moeten worden gemaakt van een aantal andere door het Comité voorgestane instrumenten, zoals programma's voor de vorming van gemeenteamttenaren, de uitwisseling van ervaring tussen bevoegde bestuurlijke instanties (vooral in de grote steden), campagnes voor de bewustmaking van de burgers en jumelage van steden.

2.4.7. De gezondheidsrisico's van het met het inzamelen en sorteren van afval belaste personeel moeten in hun beroepsopleiding bijzondere aandacht krijgen.

2.5. *Milieumaatregelen, concurrentievermogen en groei van de werkgelegenheid*

2.5.1. In de aanloop naar de in het kader van de milieubescherming voorgenomen en over een periode van tien jaar lopende reorganisatie van inzameling en verwerking van verpakkingsafval meent het Comité dat

⁽¹⁾ PB nr. C 269 van 14. 10. 1991.

⁽²⁾ PB nr. C 287 van 4. 11. 1992 — CES 808/92.

beslist moet worden stilgestaan bij de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid (mogelijk verlies aan arbeidsplaatsen en/of het ontstaan van nieuwe bedrijfstakken en beroepen waardoor juist weer nieuwe arbeidsplaatsen worden geschapen). Een maatregel mag niet afkensen op die gevolgen, maar wel moet hierbij een onderzoek worden ingesteld naar de begeleidende maatregelen die daarvoor vereist zijn.

2.5.2. Door een nauwkeurige prognose van de te verwachten tendensen kan tijdig de aanzet worden gegeven tot de nodige omschakelingen en het opzetten van een op de nieuwe behoeften afgestemde beroepsopleiding. Zonder een dergelijke prognose kunnen — zoals in een aantal lid-staten is gebeurd — de bedoelde maatregelen weerstanden oproepen waardoor bij de uitvoering daarvan vertraging kan worden opgelopen.

2.5.3. Bij de huidige economische moeilijkheden in Europa is herstel zonder „duurzame groei” ondenkbaar: een dergelijke „duurzame groei” zou de opleving van de economie zelfs ten goede kunnen komen.

2.5.4. Het Comité juicht de onlangs door de Raad aangenomen resolutie over „het verband tussen het concurrentievermogen van de industrie en de bescherming van het milieu”⁽¹⁾ dan ook toe. Het is vooral ingenomen met de daarin vervatte oproep aan de Commissie om de ontwikkeling van milieutechnologieën, met inbegrip van schonere technologieën, te stimuleren. In aanvulling daarop stelt het bovendien dat technologische vernieuwing ten behoeve van een betere bescherming van het milieu kan leiden tot een groter concurrentievermogen en meer groei, met gunstige gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. *Definities (art. 3)*

3.1.1. Aan sub a) zou een punt 5) moeten worden toegevoegd betreffende toegevoegde verpakking, d.w.z. verpakking die in de afzetfase aan het onverpakte of verpakte produkt wordt toegevoegd.

3.2. *Strefcijfers en het beginsel van non-discriminatie (art. 4)*

3.2.1. Het Comité stelt vast dat de Commissie inmiddels weer is afgestapt van de in de eerste versies van het Commissievoorstel opgenomen status-quo-bepaling (bepaling van een grenswaarde voor de hoeveelheid verpakkingsafval die mag worden geproduceerd, nl. 150 kg per jaar en per hoofd van de bevolking; zie hiervoor blz. 13 van de toelichting bij het voorstel). De keuze is uiteindelijk gevallen op het beperken van de definitieve verwijdering van het geproduceerde verpakkingsafval tot maximaal 10 gew. % (en wel binnen tien jaar): het accent komt dus te liggen bij „terugwinning”. Van het teruggewonnen verpakkingsafval moet dan weer 60 gew. % van elke materiaalsoort worden gerecycleerd.

3.2.2. Deze aanpak kan strijdig lijken met de in de afvalbeheersstrategie toegekende voorrang voor preventie aan de bron, maar beantwoordt aan de noodzaak te komen tot de omschakeling die voor de verwezenlijking van de vastgelegde doelstellingen nodig is. Bovendien is het verwachte indirecte effect van de vergaande verandering in gewoonten waartoe dit voorstel een stimulans vormt, dat minder verpakkingsmateriaal zal worden gebruikt. Die ervaring is althans opgedaan in lid-staten waar tot hergebruik en recycling is aangezet.

3.2.3. De in artikel 4 lid 1 a) en b) voorgestelde uiteindelijke taakstellingen, die uiterlijk na tien jaar moeten zijn verwezenlijkt, dienen volgens het Comité als bindend te worden beschouwd; bij de tussendoelstellingen (waarvan de vaststelling aan de lid-staten wordt overgelaten) zou moeten worden uitgegaan van de in paragraaf 2.2.3 aangegeven volgorde van prioriteiten.

3.2.4. Indien uit levenscyclusanalyses blijkt dat bepaalde materiaalsoorten duidelijk minder milieuschade opleveren dan andere, dient het voorstel van de Commissie om in principe geen verschil te maken tussen voor verpakkingen gebruikte soorten materialen, te worden heroverwogen.

3.2.5. Te dien einde is het noodzakelijk het technologisch en wetenschappelijk onderzoek te bevorderen waarbij de levenscyclus van materiaalsoorten getoetst wordt op de vraag in hoeverre deze voor hergebruik of recycling in aanmerking kunnen komen.

3.2.5.1. In verband daarmee verdient het aanbeveling om — eventueel met behulp van speciaal daarvoor opgezette onderzoeksprogramma's — na te gaan in hoeverre de schadelijke gevolgen van verpakkingsafval voor het milieu kunnen worden beperkt door voor verpakkingen gebruik te maken van uit de landbouw afkomstige hernieuwbare en biologisch afbreekbare grondstoffen.

3.2.6. Het Comité is namelijk van oordeel dat de veranderingen die het richtlijnvoorstel met zich mee brengt, specifieke programma's in EG-verband vergen waardoor onderzoek kan worden gedaan naar de mogelijkheden om grondstoffen terug te winnen door scheiding van stoffen en om het aldus teruggewonnen materiaal weer op een andere manier te gebruiken. Het is bovendien van wezenlijk belang dat er door het stimuleren van technologische vernieuwing voor het gerecycleerde materiaal nieuwe markten worden gecreëerd. Hiertoe is het ook zaak dat de lid-staten — waar mogelijk en met inachtneming van eventuele gezondheidsvoorschriften — de bestaande beperkingen t.a.v. het gebruik van gerecycleerd materiaal wegnemen.

3.2.7. Verpakkingen hebben een snelle technologische vernieuwing gekend omdat moest worden voldaan aan de behoefte aan een betere conservering van de produkten, lichtere verpakkingen en een betere speelbaarheid op de veranderende eisen van de consumenten. Ook het milieu-effect van verpakkingen (wegens de daarvoor bestaande regelgeving, maar ook omdat de

⁽¹⁾ PB nr. C 331 van 16. 12. 1992.

publieke opinie steeds meer belang gaat hechten aan de kwaliteit van het milieu) heeft vernieuwende experimenten opgeleverd; dergelijke experimenten moeten worden gestimuleerd en grootschaliger worden uitgevoerd.

3.2.8. Tenslotte dient te worden vermeld dat de gekozen streefcijfers alleen gelden voor verpakkingsafval en niet voor verpakkingen als zodanig, terwijl de bepalingen inzake consumentenvoorlichting (art. 8) en de essentiële eisen (art. 7) wel over verpakkingen als zodanig gaan. Met dat laatste wordt beter tegemoet gekomen aan de „van-de-wieg-tot-het-graf”-benadering waardoor de milieuvriendelijkheid van de produkten wordt gewaarborgd.

3.3. *Termijnen (art. 4)*

3.3.1. De tien jaar die de Commissie voorstelt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn zijn nodig omdat de beheerssystemen van de lid-staten verschillen vertonen of zelfs geheel ontbreken en bieden de lid-staten het respijt dat deze nodig hebben om de tussendoelstellingen te verwezenlijken.

3.3.2. De tussendoelstellingen van de lid-staten zouden echter nog moeten kunnen worden aangepast op grond van de uitslag van wetenschappelijk onderzoek en van de vooruitgang die in de lid-staten wordt geboekt; de voor herziening voorgestelde termijn van 6 jaar zou moeten worden ingekort tot 3 jaar (dus tot het tijdstip waarop volgens artikel 14 de lid-staten voor het eerst een rapport over de toepassing van de richtlijn moeten indienen).

3.4. *Retour- en beheerssystemen/beheersplannen (artt. 5 en 10)*

3.4.1. Doordat het subsidiariteitsbeginsel op de richtlijn van toepassing is, wordt de lid-staten grote vrijheid gelaten bij de wijze waarop zij in de praktijk retour-systemen opzetten en beheersplannen uitwerken.

3.4.2. Het Comité acht het raadzaam te grote verschillen qua termijnen en kosten tussen de te treffen regelingen tegen te gaan, door nu al de balans van de resultaten van bestaande maatregelen op te maken en de informatie-uitwisseling daarover op gang te brengen. Zo kunnen maatregelen die goede resultaten hebben opgeleverd, worden overgenomen en kan herhaling van minder geslaagde maatregelen worden voorkomen. Mocht het de bedoeling zijn dat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel een accentverlegging naar regionale en lokale maatregelen met zich mee brengt, dan is „horizontale” coördinatie van informatie en ervaringen onontbeerlijk.

3.4.3. Om een zo groot mogelijke convergentie te bereiken, zou in artikel 5 moeten worden bepaald dat bij de uitvoering van de in paragraaf 1 van dat artikel genoemde maatregelen moeten worden uitgegaan van de in paragraaf 2.2.3 aangegeven volgorde van belang-

rijkheid, dit laatste onder voorbehoud van afwijkingen daarop naar gelang van de specifieke kenmerken van bepaalde soorten verpakkingsafval en van andere daarmee verband houdende omstandigheden.

3.5. *Merkttekens (art. 6)*

3.5.1. Het is noodzakelijk te voorkomen dat een voor de consument verwarrende overmaat aan indicaties op de produkten wordt aangebracht. De desbetreffende voorschriften moeten desalniettemin worden beschouwd als functionele instrumenten bij de organisatie van de inzameling van afval, zodat het belangrijk is dat merkttekens gedetailleerd en gemeenschappelijk zijn. Ter vergemakkelijking van de handelsbetrekkingen met derde landen zou hiervoor ten minste in OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling)-verband een oplossing moeten worden gevonden.

3.5.2. De in Bijlage I voorgestelde merkttekens zijn — zo luidt de gehoorde kritiek — niet begrijpelijk genoeg en moeten worden verbeterd. Ook lijkt het niet juist voor recyclage en verbranding (Bijlage I, 1b) hetzelfde merktteken te gebruiken. De mogelijkheid om aan te geven welk percentage gerecycleerd materiaal bij de fabricage van een produkt is gebruikt, roept eveneens twijfels op, aangezien het dikwijls niet eenvoudig is dat percentage te bepalen.

3.5.3. Het Comité vindt dat gebruikers — voor wie de verpakkingen uiteindelijk bestemd zijn — een grotere rol moeten gaan spelen: het systeem moet gemakkelijk te begrijpen zijn en zorgen voor een objectieve en niet-misleidende informatieverschaffing.

3.5.4. Volgens artikel 6.3 moet op verpakkingen worden aangegeven welk materiaal is gebruikt wanneer dit voor de identificatie en classificatie van dit materiaal noodzakelijk blijkt. Hiervoor dienen de in bijlage I opgenomen merkttekens te worden gebruikt. In bijlage I, 1c worden de verschillende verpakkingsmaterialen al genummerd; zo hebben kunststoffen een nummer tussen 1 en 19, papier en karton tussen 20 en 39 en metaal tussen 40 en 49.

3.5.5. Hoewel het gebruik van deze nummers niet verplicht is, moet er wel voor worden gezorgd dat deze zoveel mogelijk met de thans reeds gebruikte nummers volgens DIN-norm 6120 deel II overeenkomen. Overeenkomstig deze norm dienen afhankelijk van de soort kunststof de aanduidingen 01 en 07 te worden gebruikt. Het zou gewenst en verstandig zijn, deze aanduidingen in de richtlijn over te nemen. Dit is bijzonder belangrijk voor importeurs uit de EG. De laatste jaren is het na moeizame onderhandelingen gelukt, leveranciers met name uit andere werelddelen ervan te overtuigen, uitsluitend volgens DIN-normen aangeduide verpakkingsmaterialen te gebruiken.

3.6. *Essentiële eisen (art. 7) en normalisatie (art. 12)*

3.6.1. Zolang er geen EG-verpakkingsvoorschriften zijn, kunnen de verschillen tussen de nationale voor-

schriften als gevolg van de meer of minder strenge milieubeschermingscriteria die door de lid-staten worden gehanteerd, het vrije verkeer in de overgangsfase belemmeren. Spoedige normalisatie in EG-verband op grond van de beginselen van de richtlijn en vooral harmonisatie van criteria en methoden voor de analyse van de levenscyclus van de verpakkingen, zijn dan ook gewenst. In het advies van het Comité over het Groenboek inzake de ontwikkeling van de Europese normalisatie⁽¹⁾ wordt daaromtrent gesteld dat „... voor de verbetering van gezondheid, veiligheid en milieu Europese ... normen van belang [zijn]” (par. 1.7).

3.6.2. In Bijlage II worden de essentiële eisen opgesomd waaraan een goed of dienst moet voldoen om als conform te kunnen worden beschouwd zodat de lid-staten toestemming kunnen verlenen voor het in de handel brengen daarvan. Wat echter ontbreekt is dat voor die eisen volgens de beginselen van de richtlijn een volgorde van belangrijkheid is uitgewerkt. Aangezien in de overgangsfase van het normalisatieproces voornamelijk zal worden uitgegaan van bedoelde essentiële eisen, lijkt het nodig wat dat betreft in bijlage II de puntjes op de i te zetten.

3.6.3. Het Comité benadrukt dat bij het vastleggen van de eisen het milieu-effect doorslaggevend moet zijn (zoals het geval is in de Amerikaanse wetgeving). Verder vraagt het zich af of, naast de bepaling van de maximaal toelaatbare concentraties van schadelijke metalen in verpakkingen, niet tevens aandacht moet worden geschonken aan en metingen moeten worden verricht aangaande het risico van migratie van deze stoffen in verpakkingen (Bijlage II, 1, vierde streepje).

3.7. Voorlichtingssystemen en gegevensbanken (art. 8)

3.7.1. De Commissie stelt in de toelichting bij haar voorstel vast dat „... er op communautair niveau geen algemeen beeld bestaat van productie- en verbruikscijfers voor verpakking, noch over de manier waarop verpakkingsafval wordt beheerd.” Ook laat zij daarin de door de lid-staten genomen maatregelen de revue passeren; haar beschrijvingen daarvan zijn echter nogal onnauwkeurig en waarschijnlijk al weer achterhaald, te meer daar bij de Commissiediensten momenteel een onderzoek gaande is naar de verenigbaarheid van een aantal van die maatregelen met de EG-voorschriften.

3.7.2. Door uit allerlei bronnen afkomstige gegevens en de resultaten van o.a. door Directoraat-Generaal (DG) XII uitgevoerde onderzoeken naast elkaar te leggen, heeft het Comité kunnen vaststellen dat daarbij uiteenlopende situatieschetsen uit de bus komen. Harmonisatie van die gegevens en onderzoeksresultaten en een zo groot mogelijke coördinatie van de gegevensstromen is dan ook zeker gewenst.

3.7.3. Het staat buiten kijf dat de rapporteringsplicht van artikel 14 en de databases die krachtens artikel 8 moeten worden opgezet, het mogelijk maken de te

nemen maatregelen op een betere kennis van de bestaande omstandigheden te baseren.

3.7.4. De in artikel 8 bedoelde databases (die om doeltreffend te zijn, specifiek moeten zijn gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn) vormen een van de pijlers van het EG-instrumentarium. Ook hier weer moet worden betreurd dat het in de Resolutie van de Raad van 1990 betreffende het afvalstoffenbeleid nadrukkelijk wegens zijn in dat opzicht belangrijke functie genoemde Europees Milieuagentschap zijn werkzaamheden nog steeds niet heeft kunnen starten.

3.7.5. Ten behoeve van het MKB, waarvoor de uitwerking van de gegevens een probleem vormt, is gericht actie gewenst⁽²⁾.

3.8. Economische instrumenten (art. 11)

3.8.1. Met name in zijn advies over het nieuwe milieuactieprogramma heeft het Comité in het verleden al gepleit voor gebruikmaking van marktconforme instrumenten om productie en consumptie te sturen in de richting van een duurzame ontwikkeling.

3.8.2. Het juicht het dan ook toe dat de Raad in zijn Resolutie van 3 december 1992 betreffende het verband tussen het concurrentievermogen van de industrie en de bescherming van het milieu erkent dat dergelijke instrumenten „op meer rendabele wijze dan verplichte milieubepalingen kunnen bijdragen tot de milieudoelstellingen van de Gemeenschap”⁽³⁾.

3.8.3. Gebruikmaking van de in het vijfde milieuactieprogramma voorgestelde instrumenten kan ertoe bijdragen milieuschade — met inachtneming van het beginsel „de vervuiler betaalt” — te voorkomen.

3.8.4. Van deze instrumenten moet echter wel op verantwoorde wijze gebruik worden gemaakt. Bovendien moet worden voorkomen dat een en ander leidt tot concurrentievervalsing, nieuwe handelsbelemmeringen of onverantwoorde extra lasten voor de consument. Bij de uitwerking hiervan dienen werkingssfeer en doelstellingen van de richtlijn in acht te worden genomen.

3.8.5. Tegen die achtergrond spreekt het vanzelf dat de in artikel 13 geregelde meldingsplicht ook geldt voor de goedkeuring van marktconforme instrumenten.

3.9. Het in de handel brengen van verpakkingen (art. 15)

3.9.1. Het vrije verkeer in de Gemeenschap kan dus worden belemmerd doordat de door de lid-staten genomen maatregelen te ver uiteenlopen; daarnaast kunnen conformiteitsproblemen ontstaan bij goederen die uit

⁽¹⁾ PB nr. C 120 van 6. 5. 1991.

⁽²⁾ Zie hiervoor de Resolutie van de Raad betreffende administratieve vereenvoudiging voor het bedrijfsleven en vooral voor het midden- en kleinbedrijf (PB nr. C 331 van 16. 12. 1992).

⁽³⁾ PB nr. C 331 van 16. 12. 1992.

niet-EG-landen worden ingevoerd. Voor die laatste problemen moeten in de juiste instanties regelingen worden getroffen.

3.10. *Aanpassing aan de vooruitgang van wetenschap en techniek/Comitéprocedure (artt. 16 en 17)*

3.10.1. Het Comité neemt kennis van de verwijzing naar de specifieke problemen i.v.m. primaire verpakkingen voor farmaceutische producten en medische apparaten: veiligheidshalve moet het gebruik van gerecycleerd materiaal voor dit soort verpakkingen worden ontraden; om dezelfde veiligheidsredenen maken de voorgeschreven etikettering en voorlichting van de gebruiker (die immers deel uitmaken van het registratiedossier) het moeilijk om deze verpakkingen kleiner te maken.

3.10.2. Soortgelijke problemen kunnen zich voordoen bij primaire verpakkingen van levensmiddelen en bij kleine verpakkingen. De Commissie heeft toegezegd hieraan in een later stadium aandacht te zullen besteden, maar het Comité acht het gewenst dat zij hiervoor nu al uitzonderingen inlast.

3.10.3. Gezien de open opzet van de richtlijn en de mogelijkheid om na een aanlooperperiode alsnog — eventueel zelfs ingrijpende — wijzigingen aan te brengen, meent het Comité dat de procedure van het raadgevend comité de Commissie te veel de vrije hand laat en alleen aanvaardbaar is in het geval van technische wijzigingen. Bij inhoudelijke wijzigingen daarentegen is raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité noodzakelijk. Welke wijzigingen als zodanig moeten worden opgevat, moet worden vastgesteld na uitvoerig overleg in de geest van de dialoog waarvoor in paragraaf 2.4 een lans wordt gebroken.

Gedaan te Brussel, 24 maart 1993.

De Voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

Susanne TIEMANN
