



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 24.02.2004
KOM(2004) 127 slutlig

2004/0045 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Den 31 december 1994 trädde direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall¹ i kraft (nedan ”det ursprungliga förpackningsdirektivet”). Den 7 december 2001 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall² för antagande genom medbeslutandeförfarandet enligt artikel 252 i EG-fördraget (nedan ”det ändrade förpackningsdirektivet”). I det ändrade förpackningsdirektivet fastställs bland annat mer ambitiösa mål för återvinning och materialutnyttjande som skall uppnås senast den 31 december 2008³.

Då förslaget till det ändrade förpackningsdirektivet lades fram för Europaparlamentet och rådet pågick anslutningsförhandlingar med tio nya medlemsstater. Dessa nya medlemsstater skall nu anslutas till Europeiska unionen enligt anslutningsfördraget av den 16 april 2003 (nedan ”anslutande stater”). I skäl 6 i förslaget till ändrat förpackningsdirektiv fastställs följande: *”Med tanke på Europeiska unionens utvidgning bör de framtida medlemsstaternas särskilda situation beaktas, i synnerhet vad gäller de materialutnyttjandemål som fastställs i artikel 6.1, varvid hänsyn bör tas till deras nuvarande låga förbrukning av förpackningsmaterial.”* Vid den tidpunkten hade dock inte övergångsperioderna för det ursprungliga direktivet fastställts för alla anslutande stater. Dessutom var informationen otillräcklig om förutsättningarna för mer ambitiösa mål för återvinning och materialutnyttjande i de anslutande staterna. Förslaget till ändrat förpackningsdirektiv innehöll därför inte några särskilda bestämmelser för dessa stater.

Anslutningsförhandlingarna avslutades i december 2002 och avsåg endast lagstiftning som antagits fram till den 1 november 2002. I artikel 2 i anslutningsakten fastställs följande: *”Från och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som antagits av institutionerna [---] före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som anges i de fördragen och i denna anslutningsakt.”* Detta innebär att alla rättsakter som antagits av institutionerna före anslutningsdatumet är bindande för de anslutande staterna från och med dagen för anslutningen, även om det inte förts förhandlingar om dessa rättsakter, och de nya medlemsstaterna inte varit delaktiga i antagandet. För att undvika svårigheter med tillämpningen av lagstiftning som antagits efter den 1 november 2002, godkände Europeiska rådet vid sitt möte i Köpenhamn den 12–13 december 2002 ett antal informations- och samrådsmekanismer för de anslutande staterna under perioden före anslutningen⁴.

¹ EGT L 365, 31.12.1994, s. 10.

² KOM(2001) 729 slutlig (2001/0291 (COD)).

³ Detta datum grundas på den gemensamma stånpunkten (EG) nr 18/2003, EUT C 107 E, 6.5.2003, s. 17. Europaparlamentet antog inte någon ändring av detta datum vid sin andra behandling. Grekland, Irland och Portugal får förlänga tidsfristen till ett datum som skall fastställas i förlikningsförfarande.

⁴ Vissa bestämmelser i anslutningsfördraget; informations- och samrådsförfarandet för antagande av vissa beslut och andra åtgärder som skall vidtas under föranslutningsperioden, som bifogats till anslutningsfördragets slutakt.

I enlighet med detta informations- och samrådsförfarande begärde åtta av de anslutande staterna att det skulle genomföras samråd om förslaget till ändring av förpackningsdirektivet. Vid mötet i interimskommittén den 27 februari 2003 meddelade alla anslutande stater, utom Cypern, gemenskapen att de skulle komma att behöva ytterligare en övergångsperiod. Kommittén godtog att detta skulle behandlas inom unionens institutionella ram och således beaktas. Den noterade att kommissionen hade för avsikt att genomföra bilaterala samråd på tekniskt plan (nedan ”tekniskt samråd”) med de anslutande staterna på deras begäran. Sådant samråd genomfördes med alla tio anslutande stater under perioden 11 mars – 14 april 2003.

Med beaktande av dessa samråd drog kommissionen slutsatsen att de anslutande staterna borde beviljas en längre tidsfrist för att uppnå det ändrade förpackningsdirektivets mål, eftersom de inte förrän nyligen börjat inrätta system för materialutnyttjande och återvinning av förpackningar. Det skulle medföra orimliga kostnader för dem att uppnå målen vid samma tidpunkt som de 12 medlemsstaterna, med de kortare tidsfristerna för genomförandet enligt det ändrade förslaget. Kommissionen har övervägt flera olika lösningar på problemet, bland annat möjligheterna att ändra sitt förslag⁵ vid den andra behandlingen liksom de alternativ som fastställs i anslutningsfördraget. Kommissionen drog dock slutsatsen att det lämpligaste skulle vara att lägga fram ett ändringsförslag enligt artikel 95 i fördraget.

Syftet med detta förslag är att lösa problemet och att fastställa när de anslutande staterna skall ha uppnått de nya målen enligt det ändrade förpackningsdirektivet.

1.2. Tidpunkt för förslaget

Detta förslag bör ses mot bakgrund av skyldigheten för alla medlemsstater, bland annat de tio anslutande länderna, att genomföra det ändrade förpackningsdirektivet senast 18 månader efter det att det trätt i kraft. Det bästa vore därför om detta förslag antogs i god tid innan denna tidsfrist löpt ut, så att de anslutande staterna samtidigt skulle kunna genomföra både det ändrade förpackningsdirektivet och detta förslag. Förslaget läggs fram vid en tidpunkt som innebär att den första debatten kan föras i Europaparlamentet och rådet under det första halvåret 2004. Det innebär också att det är troligt att det inte kommer att fattas några beslut förrän de anslutande staterna har blivit medlemmar i Europeiska unionen och kan utöva sin rösträtt i institutionerna.

⁵ KOM(2001) 729 slutlig (2001/0291 (COD)).

2. DE ANSLUTANDE STATERNAS STÅNDPUNKTER

2.1. Bakgrundsinformation

Tabell 1: Övergångsperioder enligt anslutningsfördraget för följande mål i direktiv 94/62/EG (som skulle ha uppnåtts den 30 juni 2001): Återvinning totalt: 50–65 %, materialutnyttjande totalt: 25–45 % och materialutnyttjande för varje slag av material: minst 15 %.

Land	Övergångsperiod enligt anslutningsfördraget
Cypern	Återvinning och materialutnyttjande totalt: 2005 Plast: 2004 Papper/Papp: 2005
Tjeckien	Återvinning totalt: 2005 Plast: 2005
Estland	Ingen
Ungern	Återvinning totalt: 2005 Glas: 2004 Plast: 2005
Lettland	Återvinning totalt: 2007 Plast: 2007
Litauen	Återvinning totalt: 2006 Materialutnyttjande totalt: 2004 Metall: 2004 Plast: 2004
Malta	Återvinning totalt: 2009 Materialutnyttjande totalt: 2005 Plast: 2009
Polen	Återvinning totalt: 2007 Plast: 2005 Metall: 2005
Slovakien	Återvinning totalt: 2007 Metall: 2007
Slovenien	Återvinning totalt: 2007 Plast: 2007

Tabell 2: Förbrukning av förpackningar per capita och olika materials andelar i de tio anslutande staterna (per år)

	Förbrukning av förpack- ningar per capita [kg]	Glas [% av allt förpacknings- material]	Papper/ papp [% av allt förpacknings- material]	Metall [% of allt förpacknings- material]	Plast [% av allt förpacknings- material]	Trä [% av allt förpacknings- material]
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.
Genom- snitt EU15 [1999]	169	24	41	7	16	12

Tabell 3: Planerade nivåer för materialutnyttjande enligt genomförandeplanerna i de tio nya medlemsstaterna och dokument som inkommit från dessa länder under det tekniska samrådet

%	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			

Alla data bygger på uppgifter som respektive land lämnat in inom ramen för det tekniska samrådet angående ändringen av förpackningsdirektivet.

§: Land som meddelat att ett genomförandedatum under 2012 kan anses vara realistiskt.

2.2. ärmare redogörelse för de anslutande staternas ståndpunkter

Efter mötet i interimskommittén den 27 februari 2003 genomfördes bilaterala tekniska samråd med alla tio anslutande stater under perioden 11 mars – 14 april. Dessutom har alla tio anslutande stater inkommit med dokument som innehåller deras ståndpunkter. De ståndpunkter som beskrivs nedan återspeglar de tekniska samråden och dessa dokument. Tidsfristerna avser målen i den gemensamma ståndpunkten (EG) nr 18/2003⁶, vilka Europaparlamentet också stödde vid sin omröstning i andra behandlingen den 2 juli 2003.

Cypern meddelade att de små volymerna förpackningsavfall (130 000 ton per år) utgör ett hinder för stordriftsfördelar. Egna anläggningar för materialutnyttjande lönar sig ofta inte och insamlat material måste transporteras utomlands för att materialutnyttjas, vilket medför extra kostnader. Det faktum att det finns många små producenter av förpackningar innebär också att

⁶ EGT C 107E, 6.5.2003, s. 17.

det blir mer komplicerat att kontrollera om producenterna uppfyller sina skyldigheter. Från Cyperns sida tror man dock att de nya målen kommer att vara uppnådda senast 2012.

Tjeckien framhöll att landet måste utveckla kapacitet för materialutnyttjande i ungefär samma takt som de övriga anslutande staterna för att undvika att konkurrensen snedvrids mellan de nya länderna. Det skulle medföra stora kostnader att uppnå de nya målen till 2008. Man nämnde särskilda svårigheter när det gäller målen för trä och metall. Tjeckien uppgav dock att landet kommer att kunna uppnå de nya målen till 2012.

Estland är den enda av de anslutande staterna som inte har någon övergångsperiod för det ursprungliga förpackningsdirektivet. Skälet är att Estland planerat att utnyttja energiutvinning för att uppnå målen i mycket större utsträckning än de övriga anslutande staterna. För att det ändrade direktivets mål skall kunna uppnås kommer det dock att krävas en betydande ökning av materialutnyttjandet. Detta kräver i sin tur att man gör ytterligare investeringar och omprövar den nuvarande strategin för återvinning av förpackningsavfall. Estland uppgav därför att landet behöver ytterligare tid för att uppnå de nya målen, och ansåg att en tidsfrist fram till 2012 skulle vara realistisk. Istället för ett mål på 15 % när det gäller materialutnyttjande av trä skulle man vilja fastställa ett återvinningsmål på 15 % för detta material.

Ungern behöver ytterligare tid för att uppnå de nya målen i det ändrade direktivet, då landets förbrukning av förpackningsmaterial är relativt liten, det finns stora landsbygdsområden i landet och det råder brist på kapacitet för materialutnyttjande (i sektorn för glas). Ungern har dock meddelat att man kommer att kunna uppnå de nya målen till 2012.

Lettland framhöll att landet har en liten förbrukning av papper (61 kg per invånare) och även särskilda geografiska förutsättningar. Stora delar av landet är mycket glest befolkade (37 invånare per km²) och både vägar och infrastrukturer för avfallsinsamling är dåligt utvecklade i dessa områden. Mindre än 40 % av alla vägar är belagda. Att nå upp till de nya nivåerna för materialutnyttjande kommer att ge allt större marginalkostnader och kräva att avfall samlas in och materialutnyttjas inte bara i stadsområden utan också i mindre tätbefolkade områden. Det finns inte några konkreta kostnadsuppgifter, men man räknar med att kostnaderna kommer att bli stora i förhållande till nuvarande priser och inkomstnivåer. Lettland anser att landet kommer att behöva lika lång tid som de nuvarande medlemsstaterna för att anpassa sitt system för materialutnyttjande så att de nya målen kan uppnås. Därför anser man från landets sida att det behövs en förlängd tidsfrist fram till 2015.

Litauen hänvisade till att landet har en gles befolkningsstruktur (53 invånare per km²) och liten förpackningsförbrukning (mindre än 50 kg per invånare). Landet måste göra stora investeringar i moderna anläggningar för avfallshantering. Framför allt det industriella förpackningsavfallet utgör en liten andel (endast 4 % av det totala förpackningsavfallet). Litauen hävdade att landet kommer att behöva ungefär lika lång tid som de nuvarande medlemsstaterna för att upprätta infrastrukturen för insamling och materialutnyttjande. Man anser dock att en tidsfrist fram till 2012 är realistisk.

Malta hänvisade till sin särskilda situation, bland annat de geofysiska förhållandena, de strukturella nackdelarna, den största befolkningstätheten i Europa (1 200 invånare per km²) liksom turismens konsekvenser. På grund av bristen på stordriftsfördelar är de egna anläggningarna för materialutnyttjande i många fall inte lönsamma. En stor del av förpackningsavfallet måste därför transporteras till kontinenten, vilket innebär ytterligare kostnader. Maltas befintliga returglassystem för läskedrycksflaskor (övergångsperiod till 2007) gör dessutom att det inte finns särskilt mycket avfall i form av plastflaskor. Eftersom

detta är den del av plastförpackningsavfallet som bäst lämpar sig för materialutnyttjande kommer det att bli särskilt svårt att uppnå målet på 22,5 % för detta material. Från Maltas sida anser man att de nya målen kan uppnås till 2013, med undantag för materialutnyttjandemålet för plast. För detta material behövs en ytterligare tidsfrist fram till 2016.

Polen framhöll de stora kostnaderna för att upprätta nödvändig infrastruktur och behovet av att utvärdera de ännu otillräckliga erfarenheterna från organisationen av förpackningsåtervinning. Man anser att en tidsfrist fram till 2014 är det enda som är realistiskt när det gäller att uppnå de nya målen. De nuvarande kostnaderna för det polska systemet beräknas uppgå till omkring 0,14 euro per capita. Motsvarande kostnader i Förenade kungariket är 2,9 euro och i Tyskland 22,6 euro⁷. Polen räknar med att landets kostnader för materialutnyttjande och återvinning kommer att öka minst tjugofalt om målen för 2007 skall kunna uppnås och sedan med en faktor 6–8 för att de nya målen skall kunna uppnås. Polen räknar med att kostnaderna för de investeringar som krävs för att kunna uppnå dessa mål kommer att uppgå till 17 miljoner euro 2003, 51 miljoner euro för perioden 2004–2006, 68 miljoner för perioden 2007–2010 och 51 miljoner euro för perioden 2010–2014. 36 % av dessa investeringar kommer att göras för att modernisera anläggningar för materialutnyttjande. 30 % kommer att göras för att bygga ut sorteringsanläggningar och 34 % av investeringarna kommer att avse separat insamling.

Slovakien beräknade att de ackumulerade kostnaderna för att uppnå de nya målen till 2012 skulle bli omkring 68 miljoner euro (investeringar och driftskostnader). Det förefaller mycket svårt rent praktiskt att upprätta den nödvändiga infrastrukturen för insamling och materialutnyttjande till 2008. Om det alls är möjligt skulle kostnaderna bli mycket större än om denna infrastruktur skulle upprättas senast 2012, eftersom investeringskostnaderna skulle koncentreras till en kortare period, så att man inte kan dra nytta av några intäkter. En tidsfrist till 2012 förefaller dock vara realistisk för att uppnå de nya målen.

Slovenien framhöll att man ännu inte har så mycket erfarenhet av sitt nya system för förpackningsåtervinning. En tidsfrist till 2012 förefaller dock vara realistisk.

3. DEN FÖRESLAGNA ÄNDRINGEN

Ändringens räckvidd och innehåll

Detta förslag innebär endast att det fastställs en tidsfrist som löper ut den 31 december 2012. Vid detta datum skall de anslutande staterna ha uppnått målen för återvinning och materialutnyttjande, enligt det ändrade förpackningsdirektivet.

Bakgrund till den föreslagna tidsfristen

Valet den 31 december 2012 återspeglar en avvägning mellan följande faktorer.

En alltför snäv tidsfrist skulle ha inneburit stora startkostnader för de anslutande staterna och det är osäkert om de överhuvudtaget skulle kunna uppnå de nya målen till 2008, såsom de flesta av de nuvarande medlemsstaterna. Dessutom har det för många av de anslutande staterna fastställts övergångsperioder för genomförandet av det ursprungliga förpackningsdirektivet vilka sträcker sig nästan till 2008, och i Maltas fall ännu längre.

⁷ Detta verkar avse finansieringsbehovet, dvs. det tas inte hänsyn till kostnader för bortskaffande som undviks.

Å andra sidan skulle en mycket lång tidsfrist äventyra direktivets syfte, dvs. att minska skillnaderna på den inre marknaden genom att fastställa en gemensam strategi för hantering av förpackningar och förpackningsavfall, bland annat återvinning och materialutnyttjande. Länder som redan har gjort stora insatser för att skapa en sund hantering av förpackningsavfall har ett intresse av att det råder rättvisa konkurrensvillkor mellan de egna företagen och företag i de medlemsstater där det tagit längre tid att upprätta system för förpackningsåtervinning. Det kommer också att vara viktigt att sträva mot en samordnad strategi för intensifiera insatserna för materialutnyttjande och återvinning i de anslutande staterna för att ge tydliga signaler och skapa tillförlitliga planer för upprättandet av infrastruktur och industri för materialutnyttjande i de nya länderna. Eftersom många av de nya länderna är förhållandevis små väntas det snarare bli regel än undantag att de utnyttjar kapacitet för materialutnyttjande i andra medlemsstater.

Till skillnad från vad som var fallet vid anslutningsförhandlingarna, anser man att det inte längre bör fastställas tidsfrister för varje enskilt land. När de nya målen börjar gälla kommer det att ha gjorts stora framsteg för att integrera de nya länderna med den inre marknaden. Även om det naturligtvis finns skillnader mellan de nya länderna, kan geografiska och politiska eller historiska faktorer inte motivera att materialutnyttjande och återvinning av förpackningar införs betydligt långsammare i vissa länder än i andra (nedan ges en mer detaljerad beskrivning av de geografiska förutsättningarna). Det är naturligtvis förknippat med kostnader att införa och driva effektiva system för materialutnyttjande och återvinning. Dessa kostnader uppstår i alla länder och måste ses mot bakgrund av miljövinster och de alternativa kostnaderna för bortskaffande i dessa länder.

Tidsfristen fram till den 31 december 2012 fastställdes efter en avvägning mellan alla dessa faktorer. Hänsyn bör tas till de nya ländernas synpunkter, strävan efter en hög miljöskyddsnivå enligt fördraget och de nuvarande medlemsstaternas intressen. Vid fastställandet av detta datum bör hänsyn också tas till de tidsfrister som fastställts för Grekland, Irland och Portugal.

Geografiska förutsättningar

Vissa av de anslutande staterna hänvisar till sina specifika geografiska förutsättningar, framför allt gles befolkningsstruktur och det faktum att det i vissa fall rör sig om öar.

Det stämmer att det kan bli mycket dyrt att införa och driva insamlingssystem i mycket glest befolkade områden. Det bör dock framhållas att direktivet är tillämpligt på ländernas hela territorium och att insamling därför inte måste ske i sådana områden. Även om dessa områden utgör en stor del av ländernas territorium är det endast en liten andel av befolkningen som bor där. I normala fall bor mer än 60 % av alla berörda länders befolkning i städer, och ytterligare en stor andel bor i landsbygdsområden i närheten av städer. De mycket glest befolkade områdena väntas därför svara för en liten andel av den totala förbrukningen av förpackningar och produktionen av förpackningsavfall i dessa länder.

Det stämmer också att det för de länder som utgörs av öar kan uppstå ytterligare kostnader för att lasta och lossa insamlat förpackningsavfall på/från fartyg, när sådant avfall transporteras till anläggningar för materialutnyttjande. Kommissionen har dock inte några siffror som tyder på att dessa kostnader i någon större utsträckning skulle påverka kostnads-intäktsanalysen för materialutnyttjande. Tvärtom verkar fartygstransporter vara ekonomiskt konkurrenskraftiga på många internationella marknader för materialutnyttjande (framför allt när det gäller metall och plast).

4. DIREKTIVETS EKONOMISKA, MILJÖMÄSSIGA OCH SOCIALA KONSEKVENSER

Konsekvenserna av mer ambitiösa mål för materialutnyttjande

Eftersom det var nödvändigt att lägga fram detta förslag snabbt, gjorde man på grundval av befintlig information en bedömning av de ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenserna av att låta det ändrade förpackningsdirektivets mer ambitiösa mål för materialutnyttjande gälla även för de anslutande staterna. Informationen utgjordes framför allt av den kostnads-intäktsanalys som RDC/Pira gjort för Europeiska kommissionen⁸ och en undersökning som Ecotec gjort för Europeiska kommissionen om fördelarna med att kandidatländerna uppfyller kraven i miljölagstiftningen⁹.

Eftersom den undersökning som gjordes av RDC/Pira endast avsåg de nuvarande 15 medlemsstaterna var man tvungen att extrapolera resultaten till de nya länderna. Det finns dock ingen anledning att tro att denna undersökning inte i stora drag skulle gälla även för de nya länderna. Denna ståndpunkt grundas framför allt på följande:

I den undersökning som RDC/Pira gjorde angavs att kostnaderna för och intäkterna av materialutnyttjande av förpackningar i första hand avgörs av materialet (t.ex. PET eller papper) och förpackningstypen (t.ex. flaskor eller kartonger). Om det ur kostnads-intäktssynvinkel är klart förmånligt att utnyttja ett visst material eller en viss typ av förpackning i ett land, gäller detta alla andra länder som beaktas i undersökningen. Lokala faktorer har mindre betydelse. Framför spelar de roll när det är svårt att fastställa saldot av kostnader och intäkter. Av de nuvarande medlemsstaterna är det Irland som visar de mest negativa resultaten när det gäller materialutnyttjande. Den optimala nivån för materialutnyttjande av förpackningar beräknas där ligga mellan 40 % och 54 %. Detta kan jämföras med Danmark, som har de mest gynnsamma villkoren, där den optimala nivån ligger mellan 53 % och 68 %.

Den faktor som främst påverkar resultaten verkar vara den alternativa metoden för avfallshantering (förbränning eller deponier). Befolkningstätheten verkar också spela roll. Befolkningstätheten kan dock påverka den optimala nivån för materialutnyttjande åt båda hållen. Beroende på materialet/förpackningstypen och de alternativa metoderna för avfallshantering kan den optimala nivån för materialutnyttjande ligga antingen högre eller lägre i stadsområden än i landsbygdsområden. Det bör också noteras att landsbygdsområden ofta visar bättre resultat än stadsområden när det gäller insamling av förpackningsavfall från hushåll.

Förbrukningen av förpackningar är generellt sett mindre i de nya länderna. Den genomsnittliga förpackningsförbrukningen i de anslutande staterna är 87 kg per capita, vilket kan jämföras med 169 kg per capita i de nuvarande medlemsstaterna. Det verkar därför troligt att de nya länderna kommer att få något högre kostnader per enhet för att upprätta insamlingssystem. Det är också möjligt att transportkostnaderna kommer att bli högre än i de nuvarande medlemsstaterna. Alla dessa effekter är dock sannolikt av begränsad omfattning och kan till viss del komma att uppvägas av lägre arbetskraftskostnader.

⁸ RDC/Pira 2001 för Europeiska 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 Directive 94/62/EC*,
<http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>

⁹ Ecotec 2001 för Europeiska kommissionen: *The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries*, http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit_en.htm

Förpackningsavfallets sammansättning skiljer sig inte i någon större utsträckning från dess sammansättning i nuvarande medlemsstaterna. Det finns därför ingen anledning att tro att det skulle uppstå särskilda svårigheter i samband med vissa material. Däremot är, som nämnts, förbrukningen av förpackningar i allmänhet mindre.

Miljökonsekvenserna av livscykeln för förpackningar domineras vanligtvis av energianvändningen för produktion och materialutnyttjande eller bortskaffande av materialet. Eftersom metoder för produktion och materialutnyttjande förmodligen inte skiljer sig i någon större utsträckning, är det troligt att miljöeffekterna kommer att bli ungefär som i de nuvarande medlemsstaterna. Det kan uppstå skillnader till följd av längre transportavstånd. Transporteffekterna är dock normalt sett mindre betydande än de effekter som hänger samman med materialproduktion och utnyttjande eller bortskaffande av materialet. I de anslutande staterna kan framför allt det avfall som transporteras till deponier komma att minska. Deponier är fortfarande den främsta alternativa bortskaffningsmetoden och miljökraven överensstämmer i många fall ännu inte med gemenskapslagstiftningens krav. Det är också möjligt att värderingen av miljöeffekterna måste korrigeras på grund av lägre inkomster och en annan betalningsvilja för miljövinster. Det finns dock inte mycket vetenskapligt underlag avseende värderingen av miljövinster i de anslutande staterna. Andra värderingsfaktorer skulle dessutom ge upphov till ytterligare metodologiska problem.

Enligt en beräkning som grundas på den undersökning som genomfördes av RDC/Pira, skulle allt materialutnyttjande som krävs för att uppnå de nya målen för glas, papper och papp, plast och metall ge miljövinster motsvarande ungefär 150–200 miljoner euro. Man kan också göra en grov uppskattning av det ekonomiska värdet av de ytterligare miljövinster som följer av mer ambitiösa mål i förhållande till nuvarande nivåer för materialutnyttjande. Om man tillämpar samma metod för att beräkna de externa miljövinster som i ändringsförslaget (KOM(2001) 729), och förutsatt att materialutnyttjandet ökar från 20 % till 60 % när det gäller glas, från 35 % till 60 % när det gäller papper, från 10 % till 22,5 när det gäller plast och från 10 % till 50 % när det gäller metall, skulle de nya målen ge ytterligare miljövinster motsvarande ungefär 100 miljoner euro.

Tabell 4: Externa kostnader som undviks då ytterligare förpackningar materialutnyttjas med anledning av målen för olika material jämfört med nuvarande nivåer (beräknas till 20 % för glas, 35 % för papper, 10 % för plast och 10 % för metall¹⁰)

Alla anslutande stater	Nödvändig ökning i miljoner ton	Externa kostnader som undviks (euro/ton)	Externa kostnader som undviks (miljoner euro)
Papper	730	15	11
Metall	190	20	4
Glas	750	80	60
Plast	150	200	30
Totalt	1 820		105

¹⁰ I denna beräkning undantas trä eftersom det inte finns tillräckligt med kostnads-intäktsdata.

I Ecotecs undersökning beräknades de totala årliga intäkterna av genomförandet av det ursprungliga förpackningsdirektivet för alla kandidatländer tillsammans uppgå till mellan 156 och 910 miljoner euro. Dessa intäkter utgörs framför allt av att miljöskador undviks då råmaterial ersätts av material som återutnyttjats. De största miljövinster väntas uppstå i Ungern (10–107 miljoner euro), Polen (35–191 miljoner euro) och Tjeckien (22–148 miljoner euro).

De **ekonomiska konsekvenserna** kan bli annorlunda på grund av lägre inkomster och arbetskraftskostnader. Dessa båda faktorer kommer dock i viss utsträckning att ta ut varandra. I de nuvarande medlemsstaterna är det ekonomiska behovet av materialutnyttjande ofta mindre än de alternativa kostnader för bortskaffande genom hantering i deponier eller förbränningsanläggningar som undviks. Detta behöver dock inte vara fallet i de anslutande staterna eftersom deras kostnader för deponier i dagsläget är mycket låga. Även de låga miljökraven är av betydelse. Det är troligt att kostnaderna för deponier kommer att öka betydligt då de anslutande länderna måste tillämpa gemenskapslagstiftningen vid anslutningen och det endast finns få övergångsbestämmelser (för Estland, Polen och Lettland). Att se till att förpackningsavfallet materialutnyttjas kan också minska kostnaderna för att ersätta gamla deponier som är fulla eller inte uppfyller gemenskapens krav.

De nya målen skulle medföra ytterligare finansieringsbehov för materialutnyttjande på omkring 250 miljoner euro, om man använder sig av samma metod och kostnadsfaktorer för beräkning av kostnader för materialutnyttjande och alternativa kostnader för bortskaffande som i det ändrade förslaget (KOM(2001) 729) och om man förutsätter att materialutnyttjandet av glas ökar från 20 % till 60 %, av papper från 35 % till 60 %, av plast från 10 % till 22,5 % och av metall från 10 % till 50 %. De alternativa kostnaderna för bortskaffande beräknas uppgå till omkring 300 miljoner euro. Med undantag för fasta kostnader kommer dessa kostnader att undvikas vid materialutnyttjande.

Tabell 5: Kostnader för materialutnyttjande och alternativa kostnader för bortskaffande av ytterligare förpackningar som skall materialutnyttjas med anledning av målen för olika material jämfört med de nuvarande nivåerna (som beräknas till 20 % för glas, 35 % för papper, 10 % för plast och 10 % för metall¹¹)

Alla anslutande stater	Nödvändig ökning i 1 000 ton	Kostnader för materialutnyttjande (euro/t)	Kostnader för materialutnyttjande (miljoner euro)	Kostnader för bortskaffande (euro/ton)	Kostnader för bortskaffande (miljoner euro)
Papper	730	120	88	150	110
Metall	190	150	29	130	25
Glas	750	90	68	160	120
Plast	150	400	60	300	45
Totalt	1820		245		300

De **sociala konsekvenserna** kan bli annorlunda på grund av de lägre inkomstnivåerna i de anslutande staterna. Detta kan innebära att en större del av de tillgängliga inkomsterna måste gå till materialutnyttjande av förpackningar. Samhällsgrupper med lägre inkomst kan komma

¹¹ I denna beräkning undantas trä eftersom det inte finns tillräckligt med kostnads-intäktsdata.

att beröras i större utsträckning än grupper med högre inkomst. Detta kommer dock delvis att uppvägas av att personer med lägre inkomster har en mindre förpackningsförbrukning. Uppnåendet av de nya målen kommer att ge upphov till ett stort antal arbetstillfällen, även mindre kvalificerade sådana. På makroekonomisk nivå kommer dock detta förmodligen i stor utsträckning att uppvägas av minskad sysselsättning på andra områden, då mindre inkomster kan spenderas på andra produkter och tjänster.

Konsekvenserna av att förlänga tidsfristen för genomförande

De miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser som beskrivs ovan kommer att uppstå i alla händelser på grund av det ändrade förpackningsdirektivets mål. Detta direktiv kommer endast att påverka det datum vid vilket de nya målen måste ha uppnåtts i de anslutande staterna. Genom att tidsfristen förlängs väntas direktivet minska kostnaderna för att upprätta den nödvändiga infrastrukturen för insamling, sortering och behandling. Det finns inte någon information tillgänglig om exakt hur stora dessa kostnader kommer att bli. Under den ytterligare övergångsperioden väntas också miljövinster bli något mindre än om tidsfristen är kortare.

Slutsats

De miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenserna av att uppnå de nya målen i de anslutande staterna väntas bli ungefär desamma som i de nuvarande medlemsstaterna. Om man extrapolerar kostnaderna för materialutnyttjande och bortskaffande, och gör ekonomiska bedömningar av miljövinster, beräknas kostnaderna för ytterligare materialutnyttjande jämfört med de nuvarande nivåerna uppgå till omkring 250 miljoner euro. Detta kan jämföras med de omkring 300 miljoner euro som åtminstone till viss del kan sparas vid materialutnyttjande och omkring 100 miljoner euro i miljövinster. Det kan dock råda skillnader vad gäller kostnader och de faktorer som används för den ekonomiska bedömningen jämfört med de 15 medlemsstaterna. Dessa siffror, framför allt de som avser bedömningen av miljövinster, bör därför tolkas med stor försiktighet. Jämfört med tidsfristerna i det ändrade förpackningsdirektivet kommer detta direktiv förmodligen att leda till minskade kostnader för att upprätta den nödvändiga infrastrukturen för insamling, sortering och behandling genom att tidsfristen för de anslutande staterna, istället för att löpa ut 2008, förlängs till 2012.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 95.1 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹²,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹³,

i enlighet med det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget¹⁴, och

av följande skäl:

- (1) Med tanke på Europeiska unionens utvidgning måste de framtida medlemsstaternas särskilda situation uppmärksammas, framför allt när det gäller uppnåendet av de mål för materialutnyttjande och återvinning som fastställs i artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG¹⁵.
- (2) De medlemsstater som kommer att anslutas till Europeiska unionen enligt anslutningsfördraget av den 16 april 2003 behöver ytterligare tid för att anpassa sina system för materialutnyttjande och återvinning till målen i direktiv 94/62/EG.
- (3) Eftersom målen med den åtgärd som skall vidtas, dvs. att harmonisera nationella mål för materialutnyttjande och återvinning av förpackningsavfall, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, får gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen, som fastställs i samma artikel, går inte detta direktiv utöver vad som krävs för att uppnå dessa mål.
- (4) Med tanke på Europeiska unionens ytterligare utvidgning, måste uppmärksamhet också ägnas åt den särskilda situationen i de länder som enligt planerna skall anslutas i ett senare skede.
- (5) Direktiv 94/62/EG bör ändras i enlighet med detta.

¹² EGT C [...] [...], s.[...]

¹³ EGT C [...] [...], s.[...]

¹⁴ EGT C [...] [...], s.[...]

¹⁵ EGT L 365, 31.12.1994, s. 10. Direktivet ändrat genom direktiv .././EG (EUT L ...,, s. ...)

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Följande stycke skall läggas till i slutet av artikel 6 i direktiv 94/62/EG:

”11. De medlemsstater som kommer att anslutas till Europeiska unionen i enlighet med anslutningsfördraget av den 16 april 2003 får skjuta upp skyldigheten att uppnå de mål som avses i punkt 1 b, d och e till ett datum som de själva väljer, dock senast till den 31 december 2012.”

Artikel 2

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast [18 månader efter dagen för antagandet]. De skall genast till kommissionen överlämna texterna till dessa bestämmelser och en tabell för jämförelse mellan de bestämmelserna och detta direktiv.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande

FÖRSLAGETS KONSEKVENSER FÖR FÖRETAG, SÄRSKILT SMÅ OCH MEDELSTORA FÖRETAG

FÖRSLAGET

- 1. Varför behövs det, med tanke på subsidiaritetsprincipen, gemenskapslagstiftning på detta område, och vilka är huvudmålen?**

Detta förslag behövs eftersom de nya medlemsstaterna annars skulle ha svårt att uppnå de mål som fastställs i det ändrade direktivet 94/62/EG.

KONSEKVENSER FÖR FÖRETAGEN

- 2. Vilka påverkas av förslaget?**

– Vilka sektorer?

Förpackningsproducenter, förpacknings-/påfyllningsanläggningar och återförsäljare

Företag för avfallsinsamling och materialutnyttjande samt andra företag som specialiserat sig på avfallshantering

– Hur stora är de företag som påverkas (vilken är de små och medelstora företagens andel)?

I alla fyra sektorer kommer många olika företag att påverkas, allt från mycket små till mycket stora företag.

– Är dessa företag belägna i vissa geografiska områden inom gemenskapen?

Detta förslag kommer framför allt att påverka företag i de anslutande staterna.

- 3. Vilka åtgärder måste företagen vidta för att följa förslaget?**

Jämfört med tidsfristerna i det ändrade förpackningsdirektivet kommer detta förslag förmodligen att minska de ekonomiska bidragen till system för materialutnyttjande under den ytterligare övergångsperiod som beviljats. Detta kommer att reducera kostnaderna för förpacknings-/påfyllningsanläggningar och återförsäljare, och senarelägga den väntade volymökningen för avfallshanteringsföretagen.

Mer generellt sett påverkar förpackningsdirektivet företagen på följande sätt. Beroende på nationell lagstiftning kan förpackningsproducenter, förpacknings-/påfyllningsanläggningar och/eller återförsäljare vara tvungna att bidra ekonomiskt till system för materialutnyttjande. I vilken utsträckning sådana bidrag krävs varierar mellan medlemsstaterna. Normalt sett överförs kostnaden för dessa bidrag till dem som förbrukar förpackningar. Alternativt kan företagen bli tvungna att ta tillbaka och materialutnyttja förpackningsavfall från egna produkter. Avfallshanteringsföretag och materialutnyttjare kommer att utvidga sin normala företagsverksamhet.

4. Vilka ekonomiska verkningar förväntas förslaget få

– för sysselsättningen?

Jämfört med de tidsfrister som fastställs i det ändrade förpackningsdirektivet, kommer sysselsättningen att öka långsammare inom sektorerna för avfallshantering och materialutnyttjande. Det är svårt att uppskatta de makroekonomiska konsekvenserna för sysselsättningen, men det kan antas att detta förslag, liksom förpackningsdirektivet i stort, endast kommer att få små vergröpande effekter.

– för investeringar och nyetablering av företag?

Jämfört med de tidsfrister som fastställs i det ändrade förpackningsdirektivet kommer skyldigheterna att öka materialutnyttjandet inte förrän i ett senare skede att främja investeringar i avfallshantering och materialutnyttjande. Detta gäller även eventuell nyetablering av företag.

– för företagens konkurrenskraft?

I en undersökning som gjorts av University of Belfast o.a.¹⁶ fann man inte att det ursprungliga förpackningsdirektivet haft några betydande effekter på företagens konkurrenskraft. Det finns inte någon anledning att tro att detta förslag skulle ha betydande effekter på företagens konkurrenskraft.

5. Innehåller förslaget åtgärder för att ta hänsyn till de små och medelstora företagens särskilda situation (inskränkningar eller skillnader i kraven, el. dyl.)?

Nej

RÅDFRÅGADE

Eftersom detta förslag måste läggas fram snabbt kunde berörda parter inte rådfrågas. De kortare tidsfristerna i det ändrade förpackningsdirektivet skulle dock med all sannolikhet ha lett till stora kostnader och genomförandeproblem för många företag.

6. Förteckning över organisationer som rådfrågats om förslaget och som fört fram särskilda synpunkter.

¹⁶ University of Belfast o.a.: *Study on measuring the competitiveness effects of environmental compliance: the importance of regulation and market pressures* (ENV4-CT96-0237).