



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 07.12.2001
KOM(2001) 729 endelig

2001/0291 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

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

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Fællesskabet indførte de første foranstaltninger til håndtering af emballageaffald i begyndelsen af 1980'erne. Direktiv 85/339/EØF¹ omfattede emballage til flydende levnedsmidler, men det var udformet for vagt til, at det kunne føre til en effektiv harmonisering af de nationale politikker på området. Som følge heraf dukkede der indbyrdes afvigende nationale lovbestemmelser op på dette område.

Kun nogle af EU-medlemsstaterne traf foranstaltninger til håndtering af emballage- og emballageaffald for at nedbringe miljøbelastningen herfra. Der opstod alvorlige problemer på det indre marked, da der fra de lande, der havde indført genanvendelsesordninger, og som gav støtte til indsamling og genvinding, dukkede billige genbrugsmaterialer op på markedet i andre medlemsstater, som ikke havde sådanne ordninger. Indsamlings- og genvindingsaktiviteter, der beroede på dækning af omkostningerne ved salg af sekundære råmaterialer, blev truet af kollaps.

Som følge heraf kontaktede en række økonomiske beslutningstagere og medlemsstaterne Kommissionen for at få indført en overordnet lovgivning om emballage. I 1992 fremsatte Kommissionen et forslag² til Rådets direktiv om emballage og emballageaffald. Dette forslag projekterede med mål på 90% for genanvendelse og 60% for genvinding af hvert enkelt emballagemateriale. Efter lange drøftelser i Europa-Parlamentet og Ministerrådet blev direktiv 94/62/EF³ vedtaget.

Direktivet sigter mod at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger for at forebygge eller reducere miljøvirkningerne af emballage og emballageaffald og sikre et velfungerende indre marked. Det indeholder bestemmelser om forebyggelse af emballageaffald, om genbrug af emballage og om genanvendelse og genvinding af emballageaffald. Medlemsstaterne skulle opstille mindstemål for genanvendelse og genvinding af emballageaffald inden for de intervaller, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, og disse mål skulle være opfyldt senest den 30. juni 2001. Disse intervaller var:

- mellem 50 og 65 vægtprocent for genanvendelse
- mellem 25 og 45 vægtprocent for genvinding og
- mindst 15 vægtprocent for genvinding pr. emballagemateriale.

Medlemsstater, der allerede havde eller havde til hensigt at fastsætte højere mål end maksimumsmålene, kunne gøre dette, forudsat de havde passende genanvendelses- og genvindingskapacitet, og at de pågældende foranstaltninger ikke gav anledning til forvriddning af det indre marked. Disse foranstaltninger skulle bekræftes af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne⁴.

¹ EFT L 176 af 6.7.1985, s.18. Direktiv som ændret ved direktiv 91/629/EØF (EFT L 377 af 31.12.91, s.48)

² KOM(92) 278 endelig udg. af 15.07.1992

³ EFT L 365 af 31.12.1994, s.10 - 23

⁴ Direktiv 94/62/EF, Art. 6, stk. 6.

2. BAGGRUND OG TIDSPLAN FOR REVISIONSFORSLAGET

De relevante bestemmelser i direktiv 94/62/EF

Artikel 6, stk. 3, litra b), lyder således:

“Senest seks måneder inden afslutningen af den første femårsperiode, jf. stk. 1, litra a), opstiller Rådet med kvalificeret flertal, på forslag af Kommissionen, de konkrete mål for den anden femårsperiode, jf. stk. 1, litra c). Denne proces gentages hvert femte år.”

I artikel 6, stk. 1, litra c), hedder det desuden:

“senest ti år efter datoen for dette direktivs gennemførelse i national ret skal der genanvendes og genvindes en procentdel, som Rådet fastsætter i overensstemmelse med stk. 3, litra b), med henblik på en kraftig stigning i måltallene i litra a) og b).”

Tidsplan for revisionen

Under udarbejdelsen af revisionen af direktivet har interesseparterne fremhævet, at det er nødvendigt at tage hensyn til de økonomiske og miljømæssige følger af de nye mål. Kommissionen har svaret herpå med en detaljeret undersøgelse af omkostninger og fordele ved de potentielle mål. De vigtigste oplysninger til støtte for de pågældende mål foreligger nu⁵. Undersøgelsen skal stadig uddybes på en række punkter, men det vil ikke ændre fundamentalt ved de omkostnings- og fordelsmønstre, der er anvendt i forbindelse revisionen.

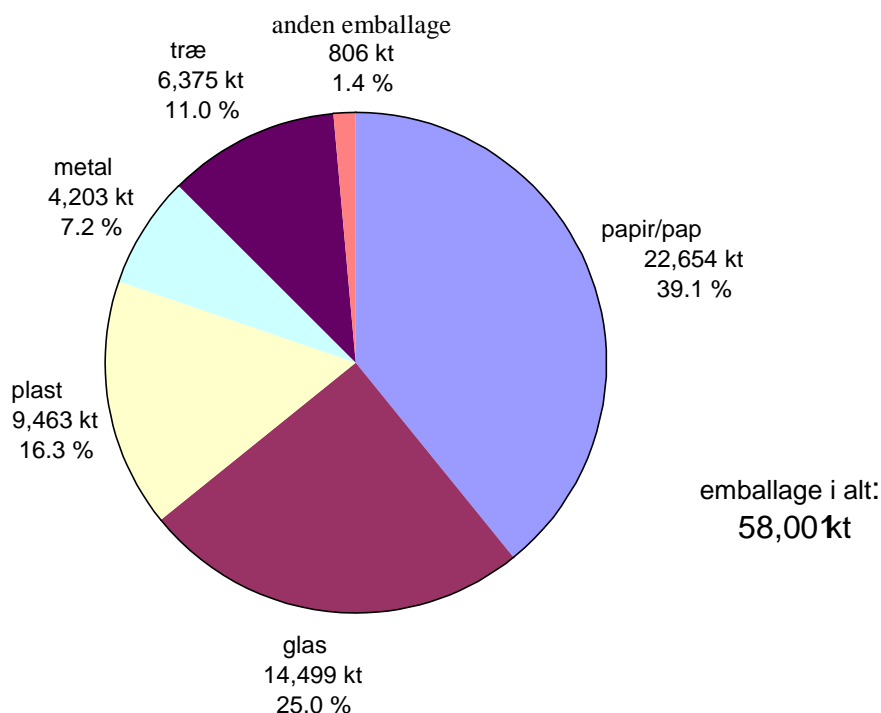
Dette undersøgelsesarbejde har medført en forsinkelse i den tidsplan, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 3, litra b). Fristen for at nå de reviderede mål senest den 30. juni 2006 forekommer stadig realiserbar, men det haster med at vedtage nye mål for at give medlemsstaterne og industrien den nødvendige tid til henholdsvis at udarbejde den nationale lovgivning og til at planlægge ny infrastruktur.

⁵ Se afsnit 5.

3. MEDLEMSSTATERNES ERFARINGER⁶

Emballage og emballageaffald - mængder og sammensætning

I henhold til skøn opstillet af Argus et al.⁷ var det samlede emballageforbrug i 1997 på 58 mio. ton. Denne mængde kan opdeles således:



Mængderne af markedsført emballage er opsummeret i tabel 1 og 2.

Emballage har et relativt kort liv. Mængden af emballageaffald svarer derfor stort set til den mængde emballage, der markedsføres⁸. Emballageaffald udgør omkring 17 vægtprocent af fast kommunalt affald og 3% af den samlede affaldsstrøm. For nogle materials vedkommende, såsom glas, plast og papir/pap, udgør emballageaffald en stor andel af det samlede materialeaffald, ca.70% for glas, 60% for plast og 40% for papir og pap. Kilderne til emballageaffald varierer fra materiale til materiale. Husholdningerne genererer størstedelen af glasaffaldet og rundt regnet en tredjedel af papir- og papaffaldet. Resten kommer fra industri og erhvervsliv. Plastaffald er omtrent ligeligt fordelt mellem husholdninger og erhvervsliv, og husholdningerne tegner sig for en lidt større del af metalaffaldet end ikke-husholdninger⁹.

⁶ En mere detaljeret analyse af data: ref. Argus/ACR/Carl Bro 2001; PricewaterhouseCoopers 2001

⁷ Argus/ACR/Carl Bro 2001; bemærk venligst, at mængderne kan variere lidt fra dem, der er anført i resten af afsnittet; dette skyldes korrektioner, medlemsstaterne har foretaget under udarbejdelsen af dette dokument.

⁸ I adskillige medlemsstater anslås den markedsførte mængde emballage at svare til mængden af emballageaffald

⁹ Grove skøn på basis af Sofres 2000, s.92 ff.

Mål og procenter for genanvendelse og genvinding i medlemsstaterne

De mål, der er fastsat i den nationale lovgivning, såvel som de senest foreliggende procenter for genanvendelse og genvinding er sammenfattet i tabel 3, 4 og 5.

Tabel 1: Markedsførte emballagemængder

	Markedsført emballage i 1997 (kt)	Markedsført emballage pr. indbygger i 1997 (i kg/indb.)	Markedsført emballage i 1998 (kt)	Markedsført emballage pr. indbygger i 1998 (i kg/indb.)
Østrig	1269	159	1115	139
Belgien	1356	134	1426	141
Danmark	906	175	838	161
Finland	418	81	424	82
Frankrig	11069	189	11641	198
Tyskland	13731	168	13866	170
Grækenland				
Irland				
Italien	9530	167	10584	185
Luxembourg	76	178	77	178
Nederlandene	2745	178	2525	164
Portugal				
Spanien	5930	151	6350	161
Sverige	924	105	955	109
Det Forenede Kongerige ¹⁰	10000	172	10244	176
EU-12	57954	155 ¹¹	60045	155 ¹²

Kilde: Rapporter om emballage og emballageaffald fra de nationale myndigheder i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 97/138/EF; skriftlige meddelelser fra medlemsstaterne.

¹⁰ De samlede mængder for UK er foreløbige skøn, der blev foretaget i 1998

¹¹ Ikke-vægtet gennemsnit, der ikke medregner befolkningsforskellene mellem medlemsstaterne

Tabel 2: Markedsførte emballagemængder i medlemsstaterne fordelt efter materiale (1998)

Kt	Papir og pap	Metaller		Glas	Plast	Kompositmaterialer / træ / tekstiler
		stål	al			
Østrig	510	85		230	190	40 / 60 / -
Belgien	540	137		335	218	19 ¹² / 142 / -
Danmark	435	55		176	172	
Finland	246	33		55	90	
Frankrig	4123	681		3513	1628	- / 1696 / -
Tyskland	5585	10121098 86		3670	1531	- / 1968 / 13
Grækenland						
Irland						
Italien	4023	454 51157		2200	1800	- / 2050 / -
Luxembourg	28	5		21	9	
Nederlandene	1336	236		453	500	
Portugal						
Spanien	2598	360		1523	1168	- / 701 / -
Sverige	570	75		171	140	
Det Forenede Kongerige ¹³	4000	844		2200	1700	- / 1300 / -
EU-12	23994	4120		14547	9146	n.d. ¹⁴

Kilde: Rapporter om emballage og emballageaffald fra de nationale myndigheder i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 97/138/EF; skriftlige meddelelser fra medlemsstaterne.

¹² Kun drikkevarekartoner

¹³ De samlede mængder for UK er foreløbige skøn, der blev foretaget i 1998

¹⁴ Der er ikke foretaget nogen beregning, da datatilgængeligheden varierer fra land til land

Tabel 3: Medlemsstaternes mål 2001¹⁵

%	Genanvendelse	Genvinding	Genvinding af hvert materiale	Genvindingsmål for emballagematerialer					
				Papir og pap	Aluminium ¹⁶	Stål ¹⁷	Glas	Plast	Kompositmaterialer til drikkevarer
Målene i direktivet ¹⁷	50-65 (25)	25-45	15	15	15	15	15	15	15
Østrig 1997		25	15						
Østrig 1997				90	95	95	93	40	40
Belgien (2000)	80	50	15						
Danmark				55	15	15	65	15	
Finland	61 ¹⁸	42		53 (genanvendelse 75)	25	25	48	15 (genanvendelse 45)	
Frankrig	50-65	25-45	15						
Tyskland	65	45		70	60	70	75	36 (genanvendelse 60)	60
Grækenland	50-65 (2005)	25-45 (2005)	15 (2005)						
Irland	50-65 (2005)	25-45 (2005)	15 (2005)	31 (2001)	25 (2001)	5 (2001)	45 (2001)	10 (2001)	
Italien (2002)		25-45 (2002)	15 (2002)	45 (genanvendelse 50)	35	38	48	17 (genanvendelse 37)	
Luxembourg	55	45	15						
Nederlandene	65 (1998)	45/65 ¹⁹ (1998)	15 (1998)	85 (2001)	80 (2001)	80 (2001)	90 (2001)	27 (2001)	
Portugal	25 (2001) 50 (2005)	25 (2005)	15 (2005)						
Spanien	50-65	25-45 (15 inden 4/2000)	15 (10 inden 4/2000)						
Sverige				40 (papir, 70 genanv. 65 (pap))	90 (drikke) 70 (andet)	70	70	30 (70 genanv.)	
Det Forenede Kongerige ²⁰	56	28	18	18	18	18	18	18	

¹⁵ Disse mål er baseret på en bred vifte af fremgangsmåder. I mange tilfælde svarer de anvendte definitioner ikke fuldt ud til direktivets.

¹⁶ Målene for metaller er i mange lande kombinerede mål for aluminium og stål

¹⁷ Grækenland, Irland og Portugal kan sætte lavere mål, dog mindst nå 25% for genanvendelse, og skal nå de andre niveauer inden 1. januar 2006

¹⁸ Derudover har Finland et kombineret mål for genbrug og genanvendelse på 82%

¹⁹ 45% ifølge lovforskrift; 65% ifølge emballageaftale

²⁰ De nævnte mål gælder virksomheder, der opfylder visse tærskelniveauer. Medregnes ikke-forpligtede virksomheder, er de nationale mål tilsvarende lavere, men opfylder direktivets minimumsmål.

Tabel 4: Samlede genanvendelses- og genvindingsprocenter i medlemsstaterne²¹

%	Genanvendelsesproc. 1997	Genanvendelsesproc. 1998	Genvindingsproc. 1997	Genvindingsproc. 1998
Målene i direktivet²²	50-65 (25)	50-65 (25)	25-45	25-45
Østrig	66	70	61	65
Belgien	>62	73²³	62	64²⁵
Danmark	84	89	40	50
Finland	54	56	42	45
Frankrig	55	56	40	42
Tyskland	66	67	65	65
Grækenland				
Irland				
Italien	32	35	29	28
Luxembourg	51	56	51	56
Nederlandene	55	62²⁵	55	62²⁵
Portugal				
Spanien	37	37	33	34
Sverige	69	68	62	61
Det Forenede Kongerige	26	33	23	28
EU 12²⁴	>55	59	47	50

Kilde: Rapporter om emballage og emballageaffald fra de nationale myndigheder i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 97/138/EF; skriftlige meddelelser fra medlemsstaterne.

²¹ Medmindre andet er angivet, er der i genanvendelses-/genvindingsprocenterne taget højde for de genanvendte/genvundne mængder uden for medlemsstaterne, mens de mængder, der er genvundet i en medlemsstat, men som er kommet fra importeret materiale, er udelukket

²² Mål der skal nås inden 30. juni 2001. Der er givet særlige betingelser til Grækenland, Irland og Portugal, der kan sætte lavere mål, men skal mindst nå 25% for genanvendelse inden 30. juni 2001, og skal nå de andre niveauer inden 1. januar 2006

²³ Der foreligger ingen data om eksport og import

²⁴ Ikke-vægtet gennemsnit, der ikke medregner befolkningsforskellene mellem medlemsstaterne

Tabel 5: Materialespecifikke genvindingsprocenter i medlemsstaterne (1998)

	Genvindingsprocenter for emballagematerialer					
	Papir og pap	Metaller		Glas	Plast	Kompåosit-materialer / træ / tekstiler
		Stål	Al			
Målene i direktivet ²⁵	15	15		15	15	15 / 15 / 15
Østrig	84	38		80	27	38 / 17 / -
Belgien	83	66		66	26	53 / 39 / -
Danmark	58	40		75	7	- / 0 / 0
Finland	57	16		62	10	
Frankrig	61	45		45	8	- / 18 / -
Tyskland	90	83		86	60	- / 81 / -
Grækenland						
Irland						
Italien	37	7		37	11	- / 19 / -
Luxembourg	49	11		80	9	
Nederlandene	70	79		85	14	
Portugal						
Spanien	52	22		37	9	- / 3 / -
Sverige	68	31		84	20	
Det Forenede Kongerige	47	23		23	8	
EU 12 ²⁶	63	38		63	17	

Kilde: Rapporter om emballage og emballageaffald fra de nationale myndigheder i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 97/138/EF; skriftlige meddelelser fra medlemsstaterne.

²⁵ Mål, der skal nås inden 30. juni 2001. Der er givet særlige betingelser til Grækenland, Irland og Portugal, der kan sætte lavere mål, dog mindst 25% for genanvendelse inden 30. juni 2001 og de andre niveauer inden 1. januar 2006

²⁶ Ikke-vægtet gennemsnit, der ikke medregner befolkningsforskellene mellem medlemsstaterne

4. DEN FORESLÅEDE REVISION

Revisionens omfang

Dette forslag er begrænset til at opstille de mål for genanvendelse og genvinding, der skal nås inden 30. juni 2006, og præcisere de hertil benyttede definitioner. Hermed opfyldes kravene i artikel 6, stk. 3, litra b), og 6, stk. 1, litra c), i det gældende direktiv om emballage og emballageaffald. Der er ikke stillet forslag om revision af andre aspekter af direktivet, såsom forebyggelse, genbrug, producentansvar eller den nye metode. En mere omfattende revision på nuværende tidspunkt ville ikke kunne hvile på en velfunderet vurdering af de foreliggende muligheder og ville sandsynligvis medføre betydelige forsinkelser i vedtagelsen af de reviderede mål. Disse aspekter er ikke desto mindre vigtige og bør tages op i en nær fremtid.

Disse andre aspekter vil bl.a. blive drøftet i forbindelse med de tematiske strategier for ressourceforvaltning og genvinding, der er bebudet i det 6. miljøhandlingsprogram, og - hvad forebyggelse og den nye metode angår - i meddelelsen/hvidbogen om en integreret produktpolitik. I en efterfølgende revision af emballagedirektivet skal følgende emner behandles mere indgående:

Forebyggelse af emballage og emballageaffald

Højeste prioritet inden for emballage- og emballageaffaldshåndtering bør være så vidt muligt at reducere anvendelsen af emballage og dannelsen af emballageaffald. Fællesskabets politik har hidtil spillet en temmelig beskedent rolle på dette område. Denne politik bør udbygges, bl.a. i forbindelse med den integrerede produktpolitik, da affaldsproduktion ikke kan isoleres fra det produkt, affaldet kommer fra. Der er ligeledes en tæt sammenhæng med prioriteringerne inden for ressourceforvaltning (forebyggelse af affald, farlige stoffer, emissioner osv.). Disse emner vil blive behandlet i den tematiske strategi for bæredygtig ressourceanvendelse.

Genbrug af emballage

Genbrug af emballage vil fortsat spille en vigtig rolle som middel til at reducere belastningen fra emballagesystemerne. Nye oplysninger rejser imidlertid tvivl om omkostningerne og fordelene ved foranstaltninger til fremme af genbrugsordninger²⁷. Da dette emne er kontroversielt, skal det undersøges og debatteres mere indgående.

Producentansvar

Ifølge direktivet er det op til medlemsstaterne at afgøre, hvordan emballageindsamling, -sortering og -genvinding/-genanvendelse skal finansieres. De fleste lande har valgt en ordning med delvis eller fuldstændig finansiering fra producenternes/importørernes side. Der er imidlertid nogle vigtige undtagelser, såsom Danmark og Nederlandene, hvor finansieringen hovedsagelig sikres via kommuneskat og affaldsafgifter. Som led i en bredere drøftelse af, hvordan man kan forøge genvindingsmarkedernes effektivitet, vil den tematiske strategi for genvinding ligeledes undersøge, om det er hensigtsmæssigt med fællesskabsdækkende regler om producentansvar.

²⁷ RDC/Pira 2001; GUA/IFIP 2000.

Den nye metode i emballagedirektivet

Med emballagedirektivet er der tale om den første anvendelse af den nye metode til lovgivning om produkters miljøegenskaber. To medlemsstater har for nylig notificeret beskyttelsesklausuler mod CEN's harmoniserede standarder, og debatten om, hvorvidt disse standarder skal give formodning om overensstemmelse med direktivets væsentlige krav, har givet anledning til en mere omfattende diskussion om det hensigtsmæssige i den nuværende udformning af artikel 9 og bilag II. I dette tilfælde har direktivets beskyttelsesmekanismer vist sig at være nyttige og effektive. Disse spørgsmål skal imidlertid analyseres og drøftes nærmere. De vil bl.a. blive taget op i meddelelsen/hvidbogen om integreret produktspolitik og i den tematiske strategi for genvinding. Det planlagte direktiv om elektrisk og elektronisk udstyr vil også kunne give et vigtigt bidrag i denne sammenhæng.

Revisionens omfang

Mål, der skal nås inden 30. juni 2006.

De foreslåede mål er baseret på de praktiske erfaringer med emballagegenvinding i medlemsstaterne²⁸, omkostningerne og fordelene forbundet med disse mål²⁹ og yderligere betragtninger, som der gøres rede for i det følgende.

Det overordnede mål for genanvendelse vil ligge på mellem **60% som minimum og 75% som maksimum**. Genanvendelse er summen af genvinding og energiudnyttelse. For størstedelen af emballageaffaldets vedkommende er genvinding miljømæssigt bedre og lønsomt ud fra et cost/benefitperspektiv. Energiudnyttelse bør derfor kun anses for et supplement til genvinding af emballageaffald.

Hvis energiudnyttelsen finder sted i anlæg med hensigtsmæssigt luftforureningsbekæmpelsesudstyr og høj energianvendelseseffektivitet, kan energiudnyttelse af visse emballageaffaldsfraktioner forbedre emballageaffaldshåndteringens miljøregnskab. Kommissionen tilskynder derfor medlemsstaterne til at fremme energiudnyttelse på sådanne vilkår.

Energiudnyttelse må imidlertid kun finde sted, hvis der er passende anlæg hertil, og et højt genanvendelsesmål ville *de facto* tvinge medlemsstaterne til at opføre forbrændingsanlæg. Der er ikke for nuværende noget, der berettiger, at Kommissionen, direkte eller indirekte, øver indflydelse på medlemsstaternes afgørelser om opførelse af forbrændingsanlæg. Et eventuelt yderligere fællesskabsmål for genanvendelse ville derfor ikke kunne sættes meget højere end genvindingsmålet.

Det **samlede genvindingsmål** vil blive på mellem **mindst 55% og højst 70%**. Allerede i 1998 var seks medlemsstater nået op på 55% eller mere. Mindstemålet ligger ca. 12% højere end summen af de materialespecifikke mål, der er fastsat nedenfor³⁰. Forskellen kan opfyldes med genvinding af andre materialer, kemisk genvinding af plast og/eller ved at overskride de materialespecifikke genvindingsmål.

²⁸ Sammenlign del 3 og følgende undersøgelser: Argus/ACR/Carl Bro 2001; PricewaterhouseCoopers 2001

²⁹ Sammenlign del 5 og følgende undersøgelser: Argus/ACR/Carl Bro 2000; RDC/Pira 2001;

³⁰ Hvis for alle materialer blot mindstesatsen genvindes (dvs. baseret på 1998-data: 14400 kt papir/pap, 2100 kt metaller, 10200 kt glas og 2300 kt plast; i alt 29000 kt genvundet emballageaffald sammenholdt med 60000 kt markedsført emballage), vil dette resultere i en samlet genvindingsprocent på omkring 48.

De **materialespecifikke mål** er blevet differentieret. Det er der flere grunde til. For det første er der tydelige forskelle i omkostningerne og fordelene ved genvinding for de forskellige materialers vedkommende. Glasgenvinding på 60% er, både i omkostninger og fordele, meget forskellig fra plastgenvinding på 60%. For det andet skal målene afspejle markedet, som er materialeorienteret. Derfor skulle differentierede mål kunne føre til større sammenhæng på det indre marked for indsamling og genvinding af emballageaffald. Endelig giver klare mål virksomhederne inden for indsamling, sortering og genvinding mulighed for at lægge planer for fremtiden.

De specifikke mål er generelt i tråd med de forslag, der blev fremsat i RDC/Pira-undersøgelsen³¹. Som anført i afsnit 5 giver denne undersøgelse vigtige baggrundsoplysninger, men fastsættelsen af mål er ligeledes politisk og skal også tilgodese andre faktorer.

Det drejer sig om følgende mål:

Glas 60%: RDC/Pira-undersøgelsen pegede på en optimal genvindingsprocent på mellem 53 og 87. Der blev valgt en værdi inden for dette interval, fordi cost/benefit-forholdet for glas er specielt gunstigt ved genvinding. De begrænsende faktorer for genvinding er ikke så meget af teknisk eller økonomisk art, da genvinding af tæt ved 100% er mulig uden at sænke glaskvaliteten. De væsentligste begrænsninger er snarere forbundet med befolkningens deltagelse i indsamlingsordninger. Dette kan afhjælpes med den nødvendige infrastruktur og med oplysningskampagner. I 1998 havde 8 medlemsstater allerede nået denne procentsats.

Det vil imidlertid kunne forholde sig anderledes for de lande, der forbruger mere grønt glas end de producerer. I disse tilfælde vil det kunne være vanskeligt at finde passende markeder for den indsamlede grønne glasmasse, og det er måske ikke lønsomt at eksportere den. Selv om denne formodning lyder rimelig, vil det være bedre at træffe foranstaltninger på grundlag af dokumentation fra de pågældende lande på senere stadier af lovgivningsproceduren.

Papir/pap 55%: RDC/Pira-undersøgelsen anslår, at den optimale genvindingsprocent for papir og pap ligger på mellem 60 og 74. Grundene til at vælge en værdi under dette interval er, at miljøfordelene ved genvinding ikke er så klare som for glas. Alternative affaldshåndteringsmetoder såsom kompostering og forbrænding med energiudnyttelse kan for visse fraktioner og under visse betingelser sidestilles med genvinding ud fra et miljømæssigt synspunkt. På grund af fiberdegeneration efter hver genvinding skal der desuden tilføjes jomfrumateriale for at nå en højere papirkvalitet. Allerede i 1998 havde 8 medlemsstater nået den foreslåede procentsats.

Et særligt problem i forbindelse med papir og pap skyldes, at emballage og grafisk papir (f.eks. aviser) behandles hver for sig i lovgivningen. Denne skelnen er kunstig, da de genvindes med den samme proces og ofte indsamles sammen. Alt peger på, at grafisk papir i de fleste tilfælde kan genvindes til lavere omkostninger med større miljøfordele og give en højere papirkvalitet. På længere sigt bør det drøftes, om disse to papirtyper fortsat skal behandles separat. Dette ville imidlertid ændre direktivets anvendelsesområde betydeligt og bør undersøges mere indgående i forbindelse med den tematiske strategi for genvinding.

Metal 50%: RDC/Pira-undersøgelsen behandlede de to hovedmetaller separat og fastlagde de optimale genvindingsprocenter til mellem 60 og 75 for stål og mellem 25 og 31 for

³¹ [RDC/Pira 2001, tabel 31, s. 93/94.](#)

aluminium. Eftersom stål i øjeblikket har en klart større markedsandel end aluminium, blev 50% valgt for alle metaller. For metaller vedkommende afhænger cost/benefit-forholdet hovedsagelig af det pågældende materiale og den påtænkte anvendelse. I mange tilfælde er der tydelige miljøfordele ved genvinding (navnlig stift aluminium, men også mange former for stål). Aluminium og stål kan desuden også separeres fra blandet kommunalt affald, før affaldsbortskaffelse eller efter forbrænding. I 1998 havde tre medlemsstater nået en højere genvindingsrate for metal end 50%.

Plast 20% mekanisk/kemisk genvinding: Den optimale genvindingsprocent for plast anslås i RDC/Pira-undersøgelsen at ligge mellem 28 og 38. Ikke desto mindre blev der valgt en lavere rate, da de fleste lande endnu ikke har nået det nugældende genvindingsmål på 15%. Plastgenvinding er mere bekostelig end genvinding af andre materialer og kan være begrænset af tekniske og økonomiske årsager. Hvad de tekniske aspekter angår, kræves der høj materialerenhed, som ikke altid er let at opnå med den nuværende teknik. Der vil desuden kunne opstå afsætningsproblemer, da genvundne materialer ikke kan bruges til alle formål. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at vælge en mere forsigtig indfaldsvinkel end for de andre materialer. I 1998 havde fire lande nået højere genvindingsprocenter³² end 20.

For plasts vedkommende afhænger cost/benefit-forholdet stærkt af materialet og anvendelsen. Blandt de materialer, der er behandlet i RDC/Pira-undersøgelsen, udviser industriel PE-film og PET-flasker til husholdningsbrug et tydeligt cost/benefit-forhold til fordel for mekanisk genvinding. Lignende fordele formodes at gøre sig gældende for en række andre anvendelser såsom HDPE-flasker, og - under visse betingelser og i et vist omfang - for LDPE-film. Genvinding af blandet plast giver ringe miljøfordele til relativt høje omkostninger.

Målet omfatter kun mekanisk og kemisk genvinding. Mekanisk genvinding er generelt miljømæssigt bedre end de andre metoder, men ikke altid mulig af tekniske årsager. Kemisk genvinding er generelt mindre miljøfordelagtig, men kan anvendes til fraktioner, hvor mekanisk genvinding ikke er mulig. Da kemisk genvinding sædvanligvis er dyrere end mekanisk genvinding, antages det ikke, at medregning af kemisk genvinding i et specifikt mål vil kunne bringe mekanisk genvinding i farezonen.

Kemisk genvinding til andet materiale (feedstock recycling)³³ er generelt mindre miljøfordelagtig, selv om det kan være et nyttigt supplement til mekanisk og kemisk genvinding, hvis de andre metoder ikke kan anvendes. Da det ofte er en billigere metode til plastgenvinding end de andre metoder, ville medregning af denne form for genvinding i det specifikke mål for plastaffald medføre, at miljømæssigt bedre metoder erstattes med denne genvindingsform. Man har derfor vedtaget at opstille et specifikt genvindingsmål for plast, som omfatter mekanisk og kemisk genvinding, men som udtrykkeligt udelukker kemisk genvinding til andet materiale. Denne genvindingsform kan imidlertid bidrage til det samlede genvindingsmål.

Andre materialer: Kommissionen finder, at genvinding og/eller genanvendelse af andre emballagematerialer såsom træ, tekstiler og sammensatte materialer kan bidrage til at mindske emballagens samlede miljøvirkninger. Derfor vil sådan genvinding og/eller genanvendelse bidrage til de samlede niveauer af genvinding og/eller genanvendelse i en medlemsstat. Da oplysningerne om nuværende og opnåelige niveauer af genvinding af disse materialer er

³² [Alle former for plastgenvinding.](#)

³³ Dvs. metoder, hvor oparbejdningen består i, at materialets kemiske struktur ændres og de kemiske bestanddele omdannes til andre materialer end det oprindelige.

ufuldstændige, er der ikke blevet fastsat materialespecifikke genvindingsmål i dette forslag. Skulle der være yderligere oplysninger om herom, kunne det imidlertid blive hensigtsmæssigt at fastsætte sådanne mål på et senere stadium i lovgivningsfasen.

De nye definitioner på mekanisk genvinding, kemisk genvinding til andet materiale og kemisk genvinding til samme materiale

Som skitseret ovenfor, taler cost/benefit-forholdet ved genvinding af nogle plasttyper for, at der opstilles et specifikt mål for plastgenvinding, som omfatter mekanisk og kemisk genvinding, men som udtrykkeligt udelukker kemisk genvinding til andet materiale. Disse udtryk skal derfor defineres.

Vejledning i fortolkning af definitionen på emballage

Definitionen på emballage har givet anledning til talrige diskussioner og retssager i forbindelse med grænsetilfælde. For at tilskynde til en ensartet anvendelse af definitionen på emballage, som anført i direktivets artikel 3, stk. 1, har det udvalg, der er nedsat ved emballagedirektivets artikel 21, udarbejdet et konsensusdokument. Dette dokument er resultatet af adskillige års drøftelser og giver en vejledende og ikke-bindende fortolkning af definitionen sammen med en ikke-udtømmende liste med eksempler på artikler, der skal eller ikke skal betragtes som emballage. Denne vejledning indsættes i direktivet, så den gøres tilgængelig og gennemsigtig for alle interesserparter.

Definitionen på emballage skal klart skelnes fra definitionen på affald, der også har været årsag til betydelig debat. Denne debat går ud over emballagedirektivets anvendelsesområde og bør derfor finde sted i forbindelse med rammebestemmelserne om affald, så uoverensstemmelser mellem de forskellige affaldstyper undgås. Selv om denne debat ikke er ny, er der bred enighed om, at arbejdet skal intensiveres, så der kan skabes større klarhed.

Tilpasning til den videnskabelige og tekniske udvikling

For at gøre det lettere at tilpasse direktivet til den nye teknologiske udvikling er listen over spørgsmål, som udvalget i artikel 21 i direktivet om emballage og emballageaffald kan afgøre, ført ajour. Denne liste omfatter nu også vejledningen i fortolkning af definitionen på emballage (nyt bilag I).

De særlige frister for Portugal, Irland og Grækenland

I henhold til det nuværende direktivs artikel 6, stk. 5, kan disse medlemsstater udsætte opnåelsen af målene i artikel 6, stk. 1, litra a) og b), til senest 31. december 2005. Det foreslås derfor, at disse lande gives en yderligere frist også for de nye mål, der imidlertid bør reduceres fra 4 1/2 til 3 år. Dette skal sikre en gradvis tilnærmelse til de andre medlemsstater.

Virkningerne for tiltrædelseslandene

De nøjagtige bestemmelser og tidsplaner for tiltrædelseslandene er et spørgsmål om forhandling. I denne forbindelse skal der selvsagt tages hensyn til disse landes særlige situation, som det har været tilfældet for andre lande inden for EU 15.

Ophævelse af bilag I

Kommissionen har i henhold til artikel 8, stk. 2, i direktivet om emballage og emballageaffald vedtaget beslutning 97/129/EF³⁴. Der er derfor ikke længere behov for bilag I.

Nye udvalgsprocedurer

Rådet har fastlagt nye procedurer for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999). Der er taget hensyn hertil i det reviderede direktiv.

5. DIREKTIVETS ØKONOMISKE, MILJØMÆSSIGE OG SAMFUNDSMÆSSIGE FØLGER

Vurderingsmetode for omkostninger og fordele

Ved bestemmelse af de **finansielle omkostninger og fordele** ved emballagegenvinding skal der skelnes mellem følgende tre typer omkostninger³⁵:

- Bruttoomkostningerne ved emballagegenvinding (alle omkostninger fra det øjeblik, emballage bliver til affald, til det øjeblik, hvor det efter genvinding bliver til et genvundet produkt)
- Finansieringsbehov (bruttoomkostninger minus provenuet fra salg af sekundære råmaterialer): Finansieringsbehovet er lig med de midler, der skal pumpes i markedet for at gøre genvindingen økonomisk, eller med andre ord: for at få den til at finde sted. Dette er den relevante omkostning set fra genvindingskædens side.
- Nettoomkostningerne for samfundet (finansieringsbehovet minus de besparede bortskaffelsesomkostninger): afhængigt af materialet og omstændighederne kan genvinding være billigere eller dyrere end bortskaffelse. Dette er den relevante omkostning set fra samfundets side.

I RDC/Pira-undersøgelsen er finansieringsbehovet ved genvinding blevet direkte sammenlignet med omkostningerne ved alternativ affaldsbehandling³⁶.

Det er meget vanskeligere af vurdere de **miljømæssige omkostninger og fordele (eksternaliteter)** ved emballagegenvinding end at anslå de finansielle omkostninger og fordele. Det betyder nemlig, at det skal vurderes, hvor meget et miljøgode er værd for samfundet. Selv om nogle kan finde en sådan vurdering problematisk, finder den automatisk i forbindelse med hver politisk beslutning på miljøområdet³⁷. Spørgsmålet er snarere, om dette

³⁴ Kommissionens beslutning 97/129/EF af 28. januar 1997 om fastlæggelse af identifikationssystemet for emballagematerialer i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald; EFT nr. L 50 af 20.02.1997, s. 28-31.

³⁵ Jf. Sofres 2000.

³⁶ Det bør bemærkes, at selv om omkostningerne ved alternativ affaldsbehandling ikke nødvendigvis svarer til de besparede bortskaffelsesomkostninger, er der mange faste omkostninger, der opstår uafhængigt af de mængder affald, der skal bortskaffes.

³⁷ F.eks. betyder enhver beslutning om en emissionsgrænseværdi implicit, at fordelene ved emissionsreduktioner ind til dette punkt anses for at være højere end omkostningerne. Det betyder også implicit, at alle værdier ud over dette punkt ikke anses for at kunne berettigg yderligere udgifter.

gøres bevidst og på basis af de foreliggende oplysninger eller ej. Det må ikke glemmes, at det der måles, ikke er en objektiv miljøværdi, men snarere hvor meget borgerne er villige til at betale for at undgå bestemte miljøvirkninger, sammenholdt med andre valgmuligheder såsom skolegang, forbrug, ferier osv.

Metoden til vurdering af fordele i denne kontekst beror i stort omfang på en "contingent valuation" (vurdering baseret på undersøgelser af betalingsviljen). Denne metode går ud på, at man ved hjælp af spørgeskemaer søger at bestemme, hvor villige borgerne er til at betale for sundheds- og miljøbeskyttelse. For nogle virkningers vedkommende, navnlig de såkaldte ulempevirkninger (ringere livskvalitet i nærheden af affaldsbortskaffelses anlæg), anvendes metoden "hedonistisk prissætning". I denne metode anvendes forringelse i huspriserne til at ansætte værdien for de gener, borgerne føler som følge af tilstedeværelsen af affaldsbehandlingsanlæg.

Vurdering af fordele er ikke en eksakt videnskab, og der er mange usikkerhedsmomenter, både hvad angår selve metoderne og de videnskabelige data³⁸, der er nødvendige for at beregne værdien ved fordelene. Disse usikkerhedsmomenter er særlig omfattende, når det drejer sig om virkningerne for jord og vand. Disse vurderingsmetoder bør derfor betragtes som værktøjer til at skabe bedre forståelse for cost/benefit-mønstre, snarere end som eksakte målinger af virkningerne.

Evaluering af optimale genvindingsprocenter

Til evaluering af dette forslags økonomiske og miljømæssige berettigelse er det mest relevant at bestemme de optimale genvindingsprocenter på basis af marginale cost/benefit-forhold. Dette betyder, at al emballage skal genvindes, hvis der er tale om et fordelagtigt cost/benefit-forhold. I forbindelse med dette forslag er der bestilt en **undersøgelse** "Evaluering af omkostninger og fordele ved at nå genbrugs- og genvindingsmålene for de forskellige emballagematerialer inden for rammerne af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald".

Grundet forsinkelse i færdiggørelsen af denne undersøgelse foreligger der endnu kun en foreløbig rapport herom³⁹. Denne rapport viser de væsentligste cost/benefit-mønstre ved genvinding af de forskellige emballagematerialer. Det skal gås mere i dybden med nogle af undersøgelsens forudsætninger og beregninger. Den er derfor lagt ud til offentlig debat, så alle interesseparter kan fremsætte kommentarer. Dette betyder, at slutrapporten først vil foreligge i 2002. På trods heraf vurderes det, at de grundlæggende konklusioner, der er anvendt som udgangspunkt for nærværende forslag, er velfunderede og næppe vil blive ændret.

I denne undersøgelse blev de optimale genvindingsmål beregnet som skitseret ovenfor. De vigtigste lokale faktorer såsom befolkningstæthed og typen af alternativ affaldsbortskaffelse (deponering, forbrænding) er taget i betragtning. En vigtig faktor er ligeledes befolkningens motivation. Derfor opstiller undersøgelsen betydelige intervaller i de optimale genvindingsprocenter. Undersøgelsen vurderer kun den langsigtede balance og ser bort fra eventuelle vanskeligheder ved at etablere den fornødne infrastruktur. Det vil sige, at startomkostningerne til investering i infrastruktur vil kunne overskride de kortsigtede fordele, men disse omkostninger ville blive opvejet af fordele på længere sigt.

³⁸ F.eks. livscyklusemissioner, forureningens veje og dosis/respons-funktioner
³⁹ http://europa.eu.int/comm/environment/waste/public_discussion.htm

De opstillede optimale genvindingsprocenter er som følger: en overordnet genvindingsprocent på mellem 50 og 68; for glas på mellem 53 og 87; papir/pap mellem 60 og 74; stål mellem 60 og 75; aluminium mellem 25 og 31, og plast mellem 28 og 38. Det skal bemærkes, at disse værdier vil blive drøftet yderligere med eksperter og interesseparter. De skal også ses i sammenhæng med argumenterne i afsnit 4.

Omkostninger og fordele ved de nuværende genvindingsaktiviteter

Der findes kun få komplette evalueringer af de finansielle omkostninger og fordele ved de nuværende genvindingsaktiviteter på makroøkonomisk plan. Den mest omfattende undersøgelse er i denne forbindelse SOFRES 2000⁴⁰. Den indeholder en relativ nøjagtig empirisk vurdering af de forskellige omkostninger ved emballagegenvinding fra husholdningernes emballageaffald i fire lande (Frankrig, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige), og den anslår omkostningerne ved genvinding af emballageaffald fra de øvrige sektorer. Ved ekstrapolation af dataene kan det samlede finansieringsbehov for emballagegenvinding i EU15 i øjeblikket anslås til 5-8 mia. € pr. år. Dette udgør omkring 0,1% af det europæiske BNP, 5% af de samlede miljøudgifter og 15% af de samlede affaldshåndteringsudgifter.

Set fra et samfundsmæssigt synspunkt bør de besparede affaldsbortskaffelsesomkostninger trækkes fra de ekstraomkostningerne ved emballagegenvinding. Forudsættes der en gennemsnitsomkostning på 100-150 €⁴¹ pr. t affald, ville de alternative affaldsbortskaffelsesomkostninger beløbe sig til ca. 6-9 mia. €. Disse alternative affaldsbortskaffelsesomkostninger vil ikke fuldstændig svare til de besparede omkostninger på grund af de faste omkostninger ved affaldsbortskaffelse. Det kan derfor kun siges, at det gennemsnitlige finansieringsbehov for emballagegenvinding er af samme størrelsesorden som de besparede affaldsbortskaffelsesomkostninger.

WRc 2000⁴² anvendte en mere teoretisk metode til at vurdere omkostningerne ved emballagegenvinding. Denne undersøgelse bestemte mindsteudgifterne til at nå mindstemålene i det gældende emballagedirektiv, dvs. 15% genvinding af hvert materiale, 25% samlet genvinding og 50% genanvendelse, sammenlignet med en situation uden emballagegenvinding.

Undersøgelsen anslår følgende omkostninger for EU-15:

- samlede omkostninger på årsbasis på omkring 6,8 mia. € pr. år (samlede investeringsomkostninger på ca. 29 mia. €, hovedsagelig i forbindelse med nye anlæg og maskineri; driftsomkostninger på 3,8 mia. € pr. år, hvoraf 1,5 mia. € er lønninger)
- indtægt fra salg af genvundne materialer og genvunden energi til omkring 3,0 mia. € pr. år.

⁴⁰ Sofres 2000

⁴¹ Groft gennemsnit af europæiske affaldsbortskaffelsesomkostninger; skøn baseret på Sofres 2000; RDC/Pira 2001.

⁴² WRc 2000

Samme undersøgelse anslår beskæftigelsen på årsbasis i tilknytning til direktivet til tæt ved 100 000 for EU-15 (70 000 jobs i tilknytning til driftsudgifter med yderligere 250 000 jobs i tilknytning til kapitaludgifter)⁴³.

Omkostninger og fordele i tilknytning til dette forslag

At bestemme de nøjagtige omkostninger og fordele ved dette forslag er en teoretisk og vanskelig øvelse. Det bør imidlertid ikke glemmes, at de absolutte omkostninger og fordele ikke kan bruges som udgangspunkt for fastsættelse af genvindingsprocenternes niveau⁴⁴.

På basis af de yderligere mængder emballage, der skal genvindes i hvert land (sammenlignet med genvindingsraterne for 1998), kan der gives følgende omtrentlige beregninger⁴⁵: Det yderligere finansieringsbehov vil ligge på omkring 700 M€ De alternative bortskaffelsesomkostninger anslås til omkring 800 M€ Bortset fra de faste omkostninger, vil disse omkostninger være sparet i tilfælde af genvinding. Derudover kan der spares omkring 350 M€ i form af undgåede miljøvirkninger. Denne vurdering bør imidlertid behandles med stor forsigtighed, da den er baseret på mange formodninger. Beregningen er desuden udelukkende baseret på de materialespecifikke mål. Der skal tilføjes yderligere omkostninger og fordele for de overordnede genvindingsmål.

Virkningerne for materialernes relative konkurrenceevne

Genvindingsforpligtelsernes konsekvenser for materialernes relative konkurrenceevne afhænger af de ekstraomkostninger, der indregnes i markedsprisen for de forskellige materialer. Dette vil variere fra land til land. I nogle lande dækkes det samlede finansieringsbehov af afgifter på markedsført emballage. I andre lande finansieres det hele eller resten via kommunale affaldsafgifter eller skatter. Forudsættes det yderligere finansieringsbehov fuldt ud indregnet i priserne på markedsførte materialer, ville forhøjelsen af genvindingsprocenterne fra de nuværende niveauer til de foreslåede mål medføre følgende prisændringer⁴⁶: 6 €/t for papir (135 M€/24 Mt), 23 €/t for metal (94 M€/4,1 Mt), 13 €/t for glas (198 M€/15 Mt) og 33 €/t for plast (300 M €/9 Mt).

Aspekterne for så vidt angår det indre marked

Med den nuværende situation for emballagegenvinding skulle det reviderede forslag føre til større sammenhæng på det indre marked gennem en yderligere stigning i genvindingen i de lande, der hidtil ikke har nået høje genvindingssatser. De lande, der allerede har opnået høje genvindingssatser, behøver ikke at øge deres nuværende genvindingsprocenter. For så vidt angår emballerede varers bevægelighed, forventes det ikke, at den foreslåede revision vil få nogen videre betydning. Dette kunne være et emne, der bør behandles ved en senere revision af emballagedirektivet.

⁴³ Hvad angår disse beskæftigelsestal, skal det imidlertid understreges, at disse jobs ikke nødvendigvis er skabte nettojobs, men indgår i en makroøkonomisk balance. For yderligere drøftelse af disse spørgsmål jf. RPA 2001.

⁴⁴ Dette bør gøres på basis af marginalberegninger som i RDC/Pira-undersøgelsen og som forklaret i afsnit 4. Forklaring: For at opstille mål er det irrelevant, om fordelene ved genvinding af en bestemt anvendelse overstiger omkostningerne bare lidt eller adskillige gange. Hvad der er relevant, er kun, om cost/benefit-forholdet for genvinding af denne anvendelse er positivt eller negativt.

⁴⁵ Detaljerne i denne beregning er anført i bilag 1

⁴⁶ Virkningerne vil variere stærkt fra land til land, da nogle lande allerede har høje genvindingsprocenter og derfor ikke har behov for at gøre en yderligere indsats.

Bilag 1

Detaljeret beregning af de samlede omkostninger og fordele ved forslaget⁴⁷

Tabel 6: Mængder yderligere emballage, der skal genvindes i henhold til de nye materialespecifikke mål (2006 sammenlignet med 1998)

Kt				
	Papir og pap	Metaller	Glas	plast
Østrig	-	10	-	-
Belgien	-	-	-	-
Danmark	-	6	-	22
Finland	-	11	-	9
Frankrig	-	34	527	195
Tyskland	-	-	-	-
Grækenland				
Irland				
Italien	724	220	506	162
Luxembourg	2	2	-	1
Nederlandene	-	-	-	30
Portugal				
Spanien	78	101	350	128
Sverige	-	14	-	-
Det Forenede Kongerige⁴⁸	320	228	814	204
EU-12	1124	626	2197	751

⁴⁷ Datakilder: emballagemængder: data fra de nationale rapporter; cost/benefit-tal udledt fra RDC/Pira 2001, hovedrapport tabel 17 og 18 samt bilag 10, tabel 2, 3, 6, 7, 10, 11, 14, 15, 22, 23, 26 og 29 (groft afrundet)

⁴⁸ De samlede mængder for UK er foreløbige skøn, der blev foretaget i 1998

Tabel 7: Genvindingsomkostninger og omkostningerne ved alternativ bortskaffelse af de yderligere mængder emballage, der skal genvindes i henhold til de nye materialespecifikke mål (2006 sammenlignet med 1998)

	Nødvendig forøgelse i mio. t	Genvindingsomkostninger (€t)	Genvindingsomkostninger (mio. €)	Bortskaffelsesomkostninger (€t)	Bortskaffelsesomkostninger (mio. €)
Papir	1 124	120	135	150	169
Metaller	626	150	94	130	81
Glas	2 197	90	198	160	352
Plast	751	400	300	300	225
I alt	4 698		727		827

Tabel 8: Undgåede eksterne omkostninger som resultat af den yderligere genvinding i henhold til de nye materialespecifikke mål (2006 sammenlignet med 1998)

	Nødvendig forøgelse i mio. t	Besparede eksterne omkostninger (€t)	Besparede eksterne omkostninger (mio. €)
Papir	1.124	15	17
Metaller	0.626	20	13
Glas	2.197	80	176
Plast	0.751	200	150
I alt	4.698		356

Bilag 2

Bibliografi

Sofres 2000 for Europa-Kommissionen: Cost-efficiency of Packaging Recovery Systems, <http://www.europa.eu.int/comm/enterprise/library/lib-environment/libr-environment.html>.

Argus/ACR/Carl Bro 2001 for Europa-Kommissionen: European Packaging Waste Management Systems, http://europa.eu.int/comm/environment/waste/facts_en.htm.

PricewaterhouseCoopers 2001, Review of 1998 data on packaging and packaging waste recycling and recovery.

RDC/Pira 2001 for Europa-Kommissionen (udkast til slutrapport): 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/public_discussion.htm.

GUA/IFIP 2000, Volkswirtschaftliche Analyse von Einweg- und Mehrwegsystemen.

WRc 2000 for Europa-Kommissionen, Study on Investment and Employment Related to EU Policy on Air, Water and Waste, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>.

RPA 2001 for Europa-Kommissionen, Employment Effects of Waste Management Policies, <http://www.europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>.

BILAG 3

FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE, HERUNDER ISÆR SMÅ OG MELLEMLISTORE VIRKSOMHEDER (SMV'er)

FORSLAGET

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

Med dette forslag opfyldes et krav, der er fastsat i direktiv 94/62/EF. Formålet er at opstille mål for genvinding af emballageaffald, som skal være opfyldt senest den 30. juni 2006⁴⁹, og at indføre de nødvendige definitioner.

KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE

2. **Hvem berøres af forslaget?**

- **Hvilke erhvervssektorer?**

Emballagefabrikanter, pakke- og påfyldningsvirksomheder og detailhandlere

Affaldsindsamlingsvirksomheder, genvindingsvirksomheder og andre affaldshåndteringsvirksomheder

- **hvilken virksomhedsstørrelse (hvor stor en koncentration af små og mellemstore virksomheder)?**

I alle fire sektorer vil en lang række forskellige virksomheder blive berørt af direktivet, fra ganske små til meget store virksomheder.

- **Er de berørte virksomheder koncentreret i bestemte regioner i EF?**

Dette forslag vil få mere vidtgående konsekvenser i de lande, som endnu ikke er nået op på en høj genvindingsprocent. Disse lande vil snarere være at finde i Vest- og Sydeuropa end i Central- og Nordeuropa.

3. **Hvilke foranstaltninger skal virksomhederne træffe i henhold til forslaget?**

Alt efter de pågældende landes nationale lovgivning vil pakke/påfyldningsvirksomheder og/eller detailhandlere kunne blive forpligtet til at yde finansielle bidrag til genvindingsordningerne. Omfanget af disse bidrag varierer betydeligt mellem de forskellige medlemsstater. Omkostningerne ved disse bidrag overvæltet normalt på emballageforbrugerne. De finansielle bidrag vil kunne stige i takt med stigningen i genvindingsmålene. Affaldshåndteringsvirksomheder og genvindingsvirksomheder vil øge deres normale forretningsaktiviteter. Det vil også blive nødvendigt at forelægge data i overensstemmelse med kravene i det nuværende direktiv om emballage og emballageaffald.

⁴⁹ Grækenland, Irland og Portugal kan udsætte opfyldelsen af disse mål til den 30. juni 2009.

4. Hvilke økonomiske virkninger forventes forslaget at få?

– for beskæftigelsen

Beskæftigelsen vil stige i affaldshåndterings- og genvindingssektoren. Det er vanskeligt at vurdere de makroøkonomiske konsekvenser for beskæftigelsen, men det må antages, at nettovirkningerne vil blive ubetydelige.

– for investeringer og oprettelsen af nye virksomheder

De skærpede genvindingskrav vil anspore til investeringer i affaldshåndtering og genvinding og vil kunne føre til, at der skabes nye virksomheder.

– for virksomhedernes konkurrenceevne

Ifølge en undersøgelse foretaget af University of Belfast et al.⁵⁰ har det nuværende emballagedirektiv ikke haft signifikante virkninger for virksomhedernes konkurrenceevne. Der er ikke grund til at tro, at dette vil ændre sig med de nye mål.

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

Nej

HØRING

6. Liste over organisationer, der er blevet hørt om forslaget, og kort beskrivelse af deres vigtigste synspunkter.

Høringen

Interesseparterne blev opfordret til at kommentere et arbejdsdokument fra Generaldirektoratet for Miljø af 1. december 1999. I dette dokument blev der fremlagt to forslag til revision af målene.

Det første forslag var baseret på genanvendelses- og genvindingsmålene i Kommissionens forslag til et emballagedirektiv fra 1992. Disse mål var 90 vægtprocent for genanvendelse og 60 vægtprocent for genvinding af hvert enkelt emballagemateriale. Det andet forslag indeholdt ikke genanvendelsesmål, et mindstegenvindingsmål på 60% og følgende materialespecifikke mål: 75% for glas, 65% for papir/pap, 55% for metaller og 20% for plast, udelukkende ved mekanisk genvinding.

På dette grundlag blev der afholdt et møde med industriorganisationer, miljø-NGO'er og forbrugerorganisationer den 21. december 1999. I mellemtiden blev der forberedt en mere tilbundsående analyse af de miljømæssige og økonomiske virkninger af de potentielle mål. Interessenterne blev inddraget i flere faser af udarbejdelsen af RDC/Pira-undersøgelsen. Den 12. juni 2001 blev der afholdt en høring af udkastet til slutrapporten om denne undersøgelse.

⁵⁰ University of Belfast et al. Study on measuring the competitiveness effects of environmental compliance: the importance of regulation and market pressures (ENV4-CT96-0237).

Liste over organisationer, der deltog i høringen i 1999/2000 om dette forslag:

Industrien

ACE (Alliance for beverage cartons and the environment)

AIM (European brands association)

APME (Association of plastics manufacturers in Europe)

APPEAL (Association of European producers of packaging steel)

BCME (Beverage can makers Europe)

BDI (tysk industrisammenslutning)

BIR (International recycling bureau)

CEEP (European federation of enterprises with public participation and of public economic interest)

CELCAA (European food retail association)

CEPI (Confederation of European paper industries - Sammenslutningen af Europæiske Papirindustrier)

CIAA (European association of food producers)

CITPA (International federation of paper and carton transformers)

Confindustria (Italiensk industrisammenslutning)

EAA (European aluminium association)

EFPA (European food retail association)

EMCEF (European mine, chemicals and energy workers federation)

EPRO (European association of plastics recycling organisations)

ERRA (European recovery and recycling association; nu ASSURRE)

EUPC (European Plastics Converters)

EuPET (European PET manufacturers)

EUPR (European plastics recyclers)

EURITS (European association for responsible incineration and the treatment of special waste)

Eurocommerce (European retail, wholesale and international trade association)

EURO COOP (European Association of Consumer Electronics Manufacturers)

EUROPEN (European organisation for packaging and the environment)

FEAD (European waste management association)

FEFCO (European federation of corrugated board producers)

FEVE (European packaging glass federation)

ISWA (The International Solid Waste Association)

Packaging Chain Forum (ad hoc sammenslutning af industriorganisationer med direkte interesse i emballager)

PETCORE (PET recycling association)

PRO CARTON (Association of European carton manufacturers)

PRO EUROPE (Packaging recovery organisation Europe)

UNICE - Union of industrial and employers confederation of Europe

Ikke-statslige organisationer

BEUC (European consumers association)

Birdlife (Tyskland)

EEB (European Environmental Bureau)

Finsk naturbeskyttelsessammenslutning

Friends of the Earth

Greenpeace

Quercus (Portugal)

De vigtigste synspunkter

Industrien var enig i, at der var behov for en klar definition af miljømålsætningerne, en undersøgelse af, hvilke værktøjer og midler man havde til rådighed til at nå disse målsætninger, samt at revisionen skulle baseres på de nuværende data og erfaringer og en analyse af de miljømæssige, sociale og økonomiske konsekvenser. Målene skulle optimeres og ikke nødvendigvis maksimeres. Nogle understregede, at markedsaspekterne burde tilgodeses, mens andre fandt det mere nødvendigt at give medlemsstaterne råderum til selv at fastlægge deres ordninger under hensyntagen til de lokale forhold. Mange sammenslutninger ønskede at beholde genanvendelsesmålene. Mange organisationer udtrykte betænkelighed ved, at differentierede genvindingsmål pr. materiale ville kunne føre til konkurrenceforvridninger. En række sammenslutninger modsatte sig, at der blev indført særlige foranstaltninger til forebyggelse og genbrug. Flere sammenslutninger ønskede at bevare den nuværende definition på genvinding (dvs. uden skelnen mellem mekanisk genvinding og kemisk genvinding). Nogle kunne tilslutte sig en præcisering af definitionen på emballage.

NGO'erne ønskede høje genvindingsprocenter, såsom: papir 85%, glas 75%, aluminium 80% for emballager til drikkevarer og 65% for andre emballager, andre metaller 75%, plast 30% mekanisk genvinding og 60% samlet genvinding, herunder kemisk genvinding. De gik ind for skærpelse af forebyggelseskonceptet og indførelse af EU-genbrugskvoter. De gik også ind for pantordninger og emballageafgifter.

Særlige synspunkter og forslag, som ikke er medtaget ovenfor:

- BIR foreslog følgende mål: 80% genanvendelse, 65% genvinding, glas og papir 80% hver, metaller 60% og plast 40% (herunder kemisk genvinding).
- ERRA foreslog stabilisering på 2001-niveaet af den mængde emballageaffald, der skal bortskaffes endeligt, og ophævelse af EU-dækkende genvindings- og genanvendelsesmål.
- EURO COOP foreslog, at princippet om producentansvar blev indført i direktivet, og at der blev indført konkrete forebyggelsesmål.
- FEAD modsatte sig en hierarkisk skelnen mellem genvinding og genanvendelse.
- Greenpeace ønskede et forebyggelsesmål på minus 25% om fem år og et forbud mod PVC og giftige stoffer. Der burde ikke opstilles mål for genanvendelse. Kemisk genvinding burde ikke klassificeres som genvinding.
- PRO EUROPE gav sin støtte til princippet om producentansvar.

Opfølgning af høringen i 1999/2000⁵¹

Det fremgik klart, at forslag 1 ikke burde tages i betragtning. Forslag 2 syntes at skulle danne udgangspunkt for de videre betragtninger. Som ønsket af industrien blev der foretaget yderligere undersøgelser, herunder RDC/Pira-undersøgelsen af omkostninger og fordele ved de potentielle mål. Denne undersøgelse foreligger nu som udkast til slutrapport. Konklusionerne bekræfter, at der er betydelige forskelle mellem de forskellige emballagematerialer, både med hensyn til genvindingsomkostninger og -miljøfordele. Som følge heraf har man fastholdt de materialespecifikke mål i dette forslag. Disse mindstemål er tæt på de optimale procentdele, som er beregnet i RDC/Pira-undersøgelsen, selv om der i visse tilfælde er opstillet lavere mål af hensyn til særlige faktorer i tilknytning til de pågældende materialer. Der regnes ikke med betydelige virkninger for materialernes relative konkurrenceevne, da omkostningerne er af samme størrelsesorden for alle materialer.

Forslaget menes at ville styrke det indre marked ved at bringe større overensstemmelse mellem genanvendelses- og genvindingsprocenterne. Det giver også medlemsstaterne frihed til at bestemme, hvordan målene skal nås. Der er ikke medtaget foranstaltninger til forebyggelse og genbrug i dette forslag, da der menes at være behov for yderligere undersøgelser af dette aspekt. Dette vil bl.a. blive taget op som led i den planlagte tematiske genvindingsstrategi og i den integrerede produktpolitik. Den hidtidige skelnen mellem forskellige former for genvinding af plast er bibeholdt, men videreudviklet, så mekanisk genvinding og kemisk genvinding til samme materiale (chemical recycling) medregnes under et specifikt genvindingsmål for plast, mens kemisk genvinding til andet materiale (feedstock

⁵¹ For en nærmere begrundelse henvises til afsnit 4 og 5.

recycling) udtrykkeligt udelukkes herfra. Grunden hertil er, at kemisk genvinding til andet materiale er mindre miljøfordelagtig end mekanisk genvinding og kemisk genvinding til samme materiale, men at det ofte er en billigere metode til genvinding af plast. Medregnes kemisk genvinding til andet materiale i et specifikt genvindingsmål for plast, ville det kunne føre til, at mere miljøvenlige metoder erstattes med billigere og mindre hensigtsmæssige metoder, hvilket vil kunne bringe de nuværende investeringer i farezonen. Vejledningen i fortolkning af definitionen på emballage er medtaget som foreslået.

De vigtigste synspunkter fra høringen den 12. juni 2001 om RDC/Pira 2001-undersøgelsen

Undersøgelsen er meget ambitiøs, hvilket kan medføre, at lokale forskelle overses. Undersøgelsen bør kun anses for at være et af flere bidrag til beslutningsprocessen. Undersøgelsen bør tage større hensyn til de forbedringer af forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg, som den senere tids direktiver har medført. Mange industrirepræsentanter gav udtryk for, at emballager kun er af beskeden betydning i forhold til de samlede miljøproblemer. Industrien har behov for klare, langsigtede mål af hensyn til en forsvarlig investeringsplanlægning. Konsekvenserne af udvidelsen må ikke glemmes. Undersøgelsen bør analysere de variationer, som den teknologiske udvikling vil medføre for emballagesammensætningen. Der bør lægges større vægt på afsætningsmarkederne. Der bør foretages følsomhedsanalyser for flere parametre. Der er behov for en nærmere præcisering af sammenligningen mellem indsamlingsomkostningerne i forbindelse med henholdsvis genvinding og bortskaffelse. Nogle emballagetyper bør ikke anses for at være bedre end andre. HDPE bør undersøges yderligere, da dette materiale adskiller sig fra PET.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

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

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

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

under henvisning til forslag fra Kommissionen⁵²,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁵³,

efter proceduren i traktatens artikel 251⁵⁴, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til direktiv 94/62/EF⁵⁵ skal Rådet senest seks måneder inden afslutningen af femårsperioden efter den fastsatte dato for direktivets gennemførelse i national ret opstille de konkrete mål for den efterfølgende femårsperiode.
- (2) Definitionen på "emballage" bør tydeliggøres gennem tilføjelse af et fortolkningsbilag til direktivet. Som følge af udviklingen af nye genvindingsteknikker bør der endvidere tilføjes nye definitioner.
- (3) Der skal indføres materialespecifikke genvindingsmål på grundlag af livscyklusvurderinger og lønsomhedsanalyser, som har vist tydelige forskelle både i omkostninger og fordele ved genvinding af de forskellige emballagematerialer. Dette vil gøre indre marked for genvinding af disse materialer mere kohærent.
- (4) Genvinding og genanvendelse af emballageaffald skal øges yderligere for at mindske miljøbelastningen fra emballageaffald.
- (5) Nogle medlemsstater, der på grund af deres særlige situation havde fået tilladelse til at forlænge fristen for opnåelse af genanvendelses- og genvindingsmålene i direktiv 94/62/EF, bør gives en yderligere, men begrænset udsættelse.
- (6) Med henblik på Den Europæiske Unions udvidelse bør der tages tilbørligt hensyn til den særlige situation, der gør sig gældende i de fremtidige medlemsstater, navnlig hvad angår opnåelsen af målene i artikel 6, stk. 1, idet deres nuværende lave emballageforbrug tages i betragtning.

⁵² EFT C , , s. .

⁵³ EFT C , , s. .

⁵⁴ EFT C , , s. .

⁵⁵ EFT L 365 af 31.12.1993, s. 10-23.

- (7) I overensstemmelse med principperne om subsidiaritet og proportionalitet i traktatens artikel 5 kan målene med den foreslåede handling, dvs. harmonisering af de nationale mål for genvinding af emballageaffald og tydeliggørelse af definitionerne, ikke i tilstrækkelig grad opnås af medlemsstaterne og kan derfor bedre på grund af foranstaltningens omfang opnås af Fællesskabet. Dette direktiv begrænser sig til det minimum, der er nødvendigt, for at nå disse mål, og går ikke ud over, hvad der i den forbindelse er nødvendigt.
- (8) Da de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 94/62/EF er generelle foranstaltninger som omhandlet i artikel 2 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen⁵⁶, skal de vedtages med den forskriftsprocedure, der er omhandlet i den pågældende afgørelses artikel 5.
- (9) Direktiv 94/62/EF bør ændres i overensstemmelse hermed -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 94/62/EF foretages følgende ændringer:

(1) I artikel 3 foretages følgende ændringer:

(a) Følgende stykke føjes til nr. 1):

"Definitionen på "emballage" fortolkes yderligere i overensstemmelse med vejledningen i bilag I;"

(b) Følgende nr. 9a, 9b og 9c indsættes:

"9a. 'mekanisk genvinding': oparbejdning af affaldsmateriale til dets oprindelige formål eller til andre formål, undtagen energiudnyttelse eller bortskaffelse, uden at det oparbejdede materiales kemiske struktur ændres"

"9b. 'kemisk genvinding til samme materiale': (kemisk genvinding) oparbejdning, bortset fra organisk genvinding, af affaldsmateriale til dets oprindelige formål eller til andre formål, undtagen energiudnyttelse og bortskaffelse, ved at affaldsmaterialets kemiske struktur ændres og de kemiske bestanddele genvindes til affaldets oprindelige materiale"

"9c. 'kemisk genvinding til andet materiale': (feedstock genvinding) oparbejdning, bortset fra organisk genvinding, af affaldsmateriale til dets oprindelige formål eller til andre formål, undtagen energiudnyttelse og bortskaffelse, ved at affaldsmaterialets kemiske struktur ændres og de kemiske bestanddele genvindes til andre materialer end affaldets oprindelige materiale."

(2) Artikel 6 affattes således:

"Artikel 6

⁵⁶ OJ L 184, 17.7.1999, p. 23.

1.- For at efterkomme dette direktivs målsætninger træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til senest den 30. juni 2006 at nå følgende mål på hele deres område:

a) mellem mindst 60 vægtprocent som et minimum og 75 vægtprocent som et maksimum af emballageaffaldet genanvendes

b) mellem 55 vægtprocent som et minimum og 70 vægtprocent som et maksimum af emballageaffaldet genvindes

c) desuden nås følgende minimumsgenvindingsmål for materialer, der indgår i emballageaffaldet:

- 60 vægtprocent for glas;

- 55 vægtprocent for papir og pap;

- 50 vægtprocent for metal;

- 20 vægtprocent for plast, udelukkende ved mekanisk og/eller kemisk genvinding.

2. Medlemsstaterne fremmer energiudnyttelse, hvor det af miljøhensyn- og lønsomhedshensyn er at foretrække frem for materiale-genvinding. Dette kunne gøres ved at overveje en tilstrækkelig margin mellem de nationale mål for genvinding og genanvendelse.

3. Medlemsstaterne tilskynder industrien til ved fremstilling af emballage og andre produkter at bruge materialer, der stammer fra genvundet emballageaffald, hvis dette er hensigtsmæssigt.

4. Senest den 31. december 2005 opstiller Europa-Parlamentet og Rådet med kvalificeret flertal, på forslag af Kommissionen, de konkrete mål for den tredje femårsperiode 2006 til 2011 på grundlag af de erfaringer, medlemsstaterne har gjort ved gennemførelsen af de i stk. 1, fastsatte mål, og resultaterne af forskning og vurderingsteknikker, såsom livscyklusvurdering og lønsomhedsanalyse.

Denne proces gentages hvert femte år.

5. De foranstaltninger og mål, der er nævnt i stk. 1, offentliggøres af medlemsstaterne og gøres til genstand for en oplysningskampagne, der er rettet mod såvel offentligheden som de økonomiske beslutningstagere.

6. Grækenland, Irland og Portugal kan på grund af deres særlige situation forlænge fristen for at nå målene i stk. 1 til en dato, de finder hensigtsmæssig, dog senest den 30. juni 2009.

7. Medlemsstater, som allerede har vedtaget eller planlægger at vedtage programmer, som rækker ud over målene i stk. 1, litra a), og som har tilstrækkelig kapacitet til genvinding og genanvendelse, kan forfølge disse mål med henblik på et højt miljøbeskyttelsesniveau, såfremt de pågældende foranstaltninger hverken giver anledning til forvriddning på det indre marked eller er til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet. Medlemsstaterne underretter Kommissionen

herom. Kommissionen bekræfter disse foranstaltninger, efter sammen med medlemsstaterne at have forvisset sig om, at de er forenelige med ovenstående betragtninger, og at de ikke udgør et vilkårligt middel til diskrimination eller en skjult handelshindring mellem medlemsstaterne.

(3) Artikel 8, stk. 2, affattes således:

"2. For at fremme indsamling, genbrug og genanvendelse, herunder genvinding, angives det på emballagen, til brug for den berørte industri, hvad emballagematerialet/-materialerne består af, med henblik på identifikation eller klassificering.

Dette gøres på grundlag af Kommissionens beslutning 97/129/EF."

(4) Artikel 19 affattes således:

"De ændringer, der er nødvendige for at tilpasse identifikationssystemet, jf. artikel 8, stk. 2, og artikel 10, sidste led, og skemaerne med oplysninger fra databaserne, jf. artikel 12, stk. 3, og bilag III såvel som vejledningen i fortolkning af definitionen på emballage som anført i bilag I, til den videnskabelige og tekniske udvikling, vedtages efter proceduren i artikel 21."

(5) Bilag I erstattes med bilaget til dette direktiv.

(6) Artikel 21 affattes således:

"1. The Commission shall be assisted by a committee composed of representatives of the Member States and chaired by the representative of the Commission. Kommissionen bistås af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

2. Where reference is made to this paragraph, the regulatory procedure laid down in Article 5 of Decision 1999/468/EC shall apply, in compliance with Article 7 (3) and Article 8 thereof. Når der henvises til nærværende stykke, finder den i artikel 5 i afgørelse 1999/468/EF omhandlede forskriftsprocedure anvendelse i overensstemmelse med samme afgørelses artikel 7, stk. 3, og artikel 8.

3. The period provided for in Article 5(6) of Decision 1999/468/EC shall be no more than three months." Det i artikel 5, stk. 6, i afgørelse 1999/468/EF omhandlede tidsrum er på højst tre måneder."

Artikel 2

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den ### [18 måneder efter vedtagelsen af direktivet]. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...]

På Europa-Parlamentets vegne

På Rådets vegne

Formand

Formand

BILAG

"BILAG I

VEJLEDNING I FORTOLKNING AF DEFINITIONEN PÅ EMBALLAGE

1. Definitionen på emballage vedrører emballagens emballagefunktioner uden hensyntagen til andre funktioner, som emballagen også måtte have, medmindre emballagen opfylder principperne i punkt 6 og 7 nedenfor.

2. En artikel, der fungerer som primær eller sekundær emballage, og som generelt er udformet og beregnet til at blive påfyldt på salgsstedet, betragtes som emballage. Illustrative eksempler:

Emballage:

Papir- eller plastbæreposer

Ikke emballage:

Plastfolie

Madpakkeposer

Aluminiumsfolie

3. Emballagekomponenterne er en del af den emballage, som de er knyttet til; de er ikke selvstændige emballageartikler. Illustrative eksempler:

Emballage:

Mascarabørste, som er en del af beholderens lukkemekanisme

Selvklæbende etiketter anbragt på en anden emballageartikel

Etiketter, der er vedhængt produktet direkte eller på anden måde anbragt på produktet

4. Hjælpeelementer, der er integreret i emballagen eller i en emballagekomponent, og/eller som har en funktion i tilknytning til en emballagekomponent, herunder til forstærknings- eller dekorationsformål, indgår i emballagen og er ikke særskilte emballageartikler. Illustrative eksempler:

Emballage:

Hæfteklammer

Tape

Plastbänderoler (f.eks. omkring drikkevareflasker)

5. Engangsprodukter, der sælges påfyldt, eller som er udformet og beregnet til at blive påfyldt på salgsstedet, er emballage, forudsat at de opfylder en emballagefunktion. Illustrative eksempler:

Emballage:

Engangstallerkener

Engangskopper o.lign.

Ikke emballage:

Gaffel til pommes frites

6. Selv om en artikel opfylder de ovennævnte betingelser, betragtes den imidlertid ikke som emballage, hvis dens funktion i forhold til produktet klart er vigtigere end dens emballagefunktion.

Det gælder imidlertid også artikler, som udgør en integrerende og uadskillelig del af et varigt produkt på købstidspunktet, og som tjener til at indeholde, støtte eller bevare det pågældende produkt i hele dets levetid.

Det gælder ikke artikler, der er integreret i en emballagekomponent.

Illustrative eksempler:

Emballage:

Æsker

Konfektæsker

Cellofan omkring et CD-omslag

Ikke emballage:

Urtepotter, der er beregnet til at rumme en plante i hele dennes liv

Tonerkassetter

Værktøjskasser

7. Selv om en artikel opfylder principperne i punkt 1-5, betragtes den imidlertid ikke som emballage, hvis den både er en del af forarbejdningsprocessen og en del af produktet. Illustrative eksempler:

Ikke emballage:

Teposer

Voksskorper (f.eks. omkring ost)

Pølseskind"