



Bruxelles, den 30.11.2022  
SWD(2022) 385 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**  
**RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN**

[...]

*Ledsagedokument til*

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning  
om emballage og emballageaffald, om ændring af forordning (EU) 2019/1020 og direktiv  
(EU) 2019/904 og om ophævelse af direktiv 94/62/EF**

{COM(2022) 677 final} - {SEC(2022) 425 final} - {SWD(2022) 384 final}

## INDLEDNING

Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald har til formål at harmonisere nationale foranstaltninger, beskytte miljøet og sikre et velfungerende indre marked. I henhold til direktivet skal medlemsstaterne sikre, at emballage, der bringes i omsætning på EU-markedet, opfylder en række væsentlige krav vedrørende fremstilling og mærkning af emballage og egenskaberne ved genbrugsemballage og genanvendelig emballage (gennem genanvendelse af materialer, energiudnyttelse eller kompostering).

Emballage er en betydelig økonomisk aktivitet: Emballageproduktionen genererede en omsætning i EU på 355 mia. EUR i 2018, og affaldshåndteringsvirksomhederne genererede en omsætning på 15 mia. EUR. Dette har også betydelige miljøpåvirkninger lige fra overudnyttelse af ressourcer til forurening af økosystemer og drivhusgasemissioner svarende til Ungarns samlede årlige emissioner.

## PROBLEMFORMULERING

Formålet med dette initiativ er at tackle tre grupper af indbyrdes forbundne problemer:

1. Den voksende produktion af emballageaffald forbundet med en stigning i brugen af engangsemballage, et højt niveau af undgåelig emballage og en større andel af plast i emballagemikset.
2. Hindringer for emballagens cirkularitet, navnlig øget brug af emballagedesignelementer, der hæmmer genanvendelse, og forvirrende mærkning af emballage med henblik på forbrugersortering. Fragmenterede markeder forhindrer endvidere en omkostningseffektiv affaldshåndtering i et indre marked.
3. Downcycling og den begrænsede anvendelse af genanvendt indhold i emballage, der begrænser EU's evne til at reducere brugen af nye materialer i ny emballage.

Årsagerne til disse problemer er bl.a. de lovgivningsmæssige mangler i direktivet om emballage og emballageaffald, der både kan tilskrives en mangelfuld gennemførelse og håndhævelse, som ikke er ajour med den seneste markedsudvikling, og det forhold, at de nationale myndigheder ikke har fået tilstrækkelig klarhed over, hvordan direktivet skal gennemføres i overensstemmelse med direktivet. I revisionen i 2018 blev der desuden kun fokuseret på genanvendelsesmål, idet der sås bort fra andre udfordringer i affaldssektoren. To specifikke retsakter, direktivet om engangsplast fra 2019 og afgørelsen om egne indtægter fra 2020, hvis anvendelsesområder omfatter plastemballage, forventes ikke at løse ovennævnte problemer, selv ikke problemerne forbundet med plast. Den manglende regulering forværres af markedssvigt såsom miljøeksternaliteter, fragmenterede markeder og mangelfuld mærkning.

Som følge heraf er mængden af emballageaffald stigende: Den samlede produktion af emballageaffald forventes at stige fra 78 mio. ton i 2018 til 92 mio. ton i 2030 og 107 mio. ton i 2040. Konsekvenserne omfatter øget brug af ikkevedvarende ressourcer, ineffektiv affaldshåndtering, negative klimapåvirkninger, henkastning af affald, overdreven brug af problematiske stoffer i emballage, genanvendelse af lav kvalitet og overdreven deponering, forbrænding og eksport af udtjent emballage.

## HVORFOR BØR EU HANDLE?

De lovgivningsmæssige mangler i direktivet om emballage og emballageaffald kan ikke afhjælpes ved blot at sikre en bedre håndhævelse af de gældende regler. Det fremgår desuden af de foreliggende data, at hverken de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet på grundlag af det gældende direktiv om emballage og emballageaffald, eller dem, der er baseret på direktivet om egne indtægter eller direktivet om engangsplast, er tilstrækkelige til at sikre, at de opfylder alle de specifikke mål for genanvendelsesprocenterne, der er fastsat i direktivet om emballage og emballageaffald. EU-markedet for emballage og affaldshåndtering er i mange henseender ét stort marked og ikke 27 individuelle markeder og er kendetegnet ved en høj grad af grænseoverskridende handel mellem medlemsstaterne.

Fastsættelse af fælles krav på EU-plan vil sikre et harmoniseret og velfungerende indre marked i alle medlemsstater og dermed lige vilkår for emballageproducenter, hvilket i sidste ende vil føre til effektivitetsgevinster til gavn for EU-borgerne. Som led i det nye forslag vil der ske et skift fra et direktiv til en forordning. Dette vil forenkle de eksisterende regler, skabe en klarere ramme for fabrikanterne og mindske den administrative byrde. Samtidig afspejler den foreslåede pakke nærhedsprincippet for så vidt angår nødvendigheden af en EU-indsats og en tydelig merværdi af denne EU-indsats.

## **MÅL**

Det overordnede mål med lovgivningsforslaget er at mindske de negative miljøvirkninger af emballage og emballageaffald og forbedre det indre markeds funktion og dermed øge effektiviteten i sektoren. Målet er at skabe en modstandsdygtig værdikæde lige fra design af emballagen til genbrug eller integration heraf i produkter af høj kvalitet og dermed skabe innovative, "grønne" job i en kulstoffattig emballageindustri. De specifikke mål for opfyldelsen af dette overordnede mål:

1. At reducere produktionen af emballageaffald
2. At fremme en cirkulær økonomi for emballage på en omkostningseffektiv måde
3. At fremme brugen af genanvendt indhold i emballage.

## **MULIGE LØSNINGSMODELLER**

Efter screeningen af de potentielle foranstaltninger blev en række forskelligartede, komplekse og ofte indbyrdes forbundne foranstaltninger grupperet i tre løsningsmodeller:

- Løsning 1 indeholder foranstaltninger vedrørende bedre standardisering og klarere væsentlige krav. Disse foranstaltninger er ofte en forudsætning for foranstaltninger i andre grupper.
- I løsning 2 fastsættes obligatoriske mål for affaldsreduktion, genbrug og genanvendt indhold i plastemballage, krav om at sikre, at al plastemballage kan genanvendes senest i 2030, og harmoniserede produktregler.
- I løsning 3 fastsættes højere obligatoriske mål og yderligere produktkrav.

## **DEN FORETRUKNE POLITIKPAKKE**

På grundlag af vurderingen af de foranstaltninger, der er kombineret i løsningsmodellerne, foretrækkes løsning 2 i form af en forordning. Den indeholder de foranstaltninger i løsning 1, der støtter eller endda er en forudsætning for at lette opnåelsen af de obligatoriske mål, og strengere krav i en afbalanceret tilgang, hvilket fremmer opnåelsen af målene og omkostningseffektiviteten.

De centrale foranstaltninger på interventionsområdet "forebyggelse og genbrug":

1. Et reduktionsmål for emballageaffald pr. indbygger på 19 % i 2030 i forhold til baselinescenariet, hvilket svarer til en reduktion på 5 % i forhold til 2018-værdierne
2. EU-dækkende obligatoriske genbrugs- eller genpåfyldningsmål for emballage, hvor genbrug er mest effektivt
3. Udfasning af unødvendig eller undgåelig emballage.

Et vigtigt spørgsmål er foranstaltningernes komplementaritet og sammenhæng. Fastsættelse af obligatoriske reduktionsmål for emballageaffald pr. indbygger på medlemsstatsniveau er en overordnet foranstaltning på interventionsområdet for forebyggelse og genbrug, som flere foranstaltninger bidrager til: de harmoniserede EU-foranstaltninger er udformet således, at de bidrager med næsten 60 % af den nødvendige affaldsreduktion, og medlemsstaterne skal tilvejebringe den resterende reduktion gennem nationale tiltag, der er i overensstemmelse med det indre marked.

Den afgørende foranstaltning til fremme af genanvendelighed er at fastlægge kriterier for design til genanvendelse suppleret med en procedure for vurdering af genanvendelighed.

Med hensyn til komposterbarhed blev fire typer plastemballage udvalgt ud af en større gruppe emballage, der kan komposteres, og de skal være komposterbare. Al anden plastemballage skal kunne genanvendes kemisk eller mekanisk for at muliggøre genanvendelse.

En anden søjle i pakken er ambitiøse mål for genanvendt indhold i plastemballage. Blandt de forskellige understøttende foranstaltninger er de vigtigste indførelsen af obligatoriske pant- og retursystemer for visse emballagetyper, herunder minimumskrav til alle pant- og retursystemer, og harmoniseret mærkning af produkter og affaldsbeholdere for at lette forbrugernes sortering.

Det blev konkluderet i analysen, at foranstaltningerne i løsning 1 ikke i sig selv er tilstrækkelige til at reducere emballageproduktionen, dvs. at mængden af emballageaffald vil stige med yderligere 17 % frem til 2030. Desuden vil genanvendelsesprocenten ikke stige, og genanvendelsen af høj kvalitet og ressourceeffektiviteten vil heller ikke blive forbedret. Endelig vil drivhusgasemissionerne stadig stige i forhold til 2018. På den anden side er hele sættet af foranstaltninger i løsning 3, som er alternativer til eller supplerer foranstaltningerne i løsning 2, meget vanskeligere at gennemføre, de kan bringe den økonomiske levedygtighed i fare og vil medføre en betydeligt større administrativ byrde. Omvendt er de yderligere miljøfordele mindre betydelige.

Der blev imidlertid foretaget en omhyggelig evaluering af de centrale foranstaltninger fra sag til sag for at finde elementer uden for foranstaltningerne i løsning 2 med henblik på at overholde nærhedsprincippet, hvor det er relevant, og for at tage hensyn til relevante interessenters holdninger og forbedre gennemførligheden. Derfor er den foretrukne politikpakke "løsning 2<sup>+</sup>" og ikke den rene løsning 2.

#### **VIRKNINGERNE AF DEN FORETRUKNE POLITIKPAKKE**

I modelleringen af den foretrukne løsning foreslås der for 2030 en reduktion af affaldsproduktionen på 18 mio. ton i forhold til baselinescenariet og på 3,1 mio. ton i forhold til 2018. Reduktionen af drivhusgasudledningen er på ca. 23 mio. ton CO<sub>2</sub> (42 % af Ungarns samlede årlige emissioner), og de værdisatte miljøeksternaliteter reduceres med 6,4 mia. EUR i forhold til baselinefremskrivningerne for 2030.

Reducerede affaldshåndteringsomkostninger på 4,2 mia. EUR, yderligere omkostninger til genbrugsordninger og pant- og retursystemer på 4,6 mia. EUR og et mindre salg og forbrug af emballage på 51,7 mia. EUR resulterer i samlede økonomiske besparelser på 47,2 mia. EUR. Omvendt medfører denne løsning yderligere årlige administrationsomkostninger på 1,3 mia. EUR, hovedsagelig til certificering af genanvendelighed af emballage og genanvendt indhold i plastemballage. De komplekse virkninger for beskæftigelsen skønnes at resultere i en lille nettostigning i antallet af "grønne" job.

Foranstaltningerne vedrørende genanvendt indhold til fremme af ressourceeffektivitet mindsker Unionens behov for fossile brændsler med 3,1 mio. ton om året (næsten 1/4 af det fossile brændsel, der for indeværende er behov for til at producere plastemballage). Det samlede faldende behov for fossile brændsler i løsning 2+ er vanskeligt at kvantificere, men det forhold, at drivhusgasbesparelserne ved foranstaltningen for genanvendt indhold udgør 22 % af de samlede drivhusgasbesparelser, tyder på, at besparelserne på fossile brændsler ligger i størrelsesordenen 12-15 mio. ton. Desuden forbedrer foranstaltninger til at øge den samlede genanvendelsesprocent for emballage fra 66,5 % i 2018 til 73 % i 2030, hvorimod den deponerede andel er faldet fra 18,7 % til 9,6 %). Dette skub i retning af cirkularitet reducerer behovet for nye råstoffer såsom træ, glas og aluminium betydeligt.

Den foretrukne løsning indebærer en særlig behandling af SMV'er og mikrovirksomheder for at sikre, at virkningerne for disse virksomheder står i et rimeligt forhold til målet. Kravene vil

finde anvendelse på virksomheder i og uden for EU på en ikkediskriminerende måde. Foranstaltningerne er ikke mere handelsbegrænsende end nødvendigt for at opfylde deres miljømål.

Generelt vil overgangen til en mere cirkulær økonomi inden for emballage give fordele, idet det bl.a. vil styrke forbrugerne, mindske de negative virkninger for miljøet og menneskers sundhed, mindske EU's afhængighed af import af råstoffer og fossile brændsler, stimulere innovation og sætte skub i den økonomiske vækst og endelig reducere unødvendige husholdningsudgifter.