

weinig schadelijke emissies voor WKK-toepassingen in de industrie en elders, alsmede installaties voor de vergassing van emulsies en residuen;

— cofinanciering van toegepast onderzoek op het gebied van „schone” vervoerwijzen en -technologie.

Brussel, 8 december 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „De verwerking van verpakkingsafval van levensmiddelen en non-food-producten”

(2000/C 51/04)

Op 29 april 1999 heeft het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn Reglement van Orde besloten, een advies op te stellen over „De verwerking van verpakkingsafval van levensmiddelen en non-food-producten”.

De Afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 november 1999 goedgekeurd (rapporteur: de heer Verhaeghe).

Tijdens zijn 368e zitting (vergadering van 8 december 1999) heeft het Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór, bij 1 onthouding werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Met dit initiatiefadvies wil het ESC een bijdrage leveren aan de discussie die momenteel op een aantal EU-fronten wordt gevoerd over de recycling van afval en dan vooral verpakkingsafval. Daarbij gaat het allereerst over de discussie over de geplande herziening van Richtlijn 94/62/EG inzake verpakkingen en verpakkingsafval. Deze Richtlijn moet er vooral voor zorgen dat 25 à 45 gewichtsprocent van al het verpakkingsafval wordt gerecycled. In de vijf jaar van haar bestaan heeft zij de hoeveelheid niet teruggewonnen verpakkingsafval helpen terugdringen en voor een beter beheer van huishoudafval gezorgd. Hieruit blijkt wel dat de Richtlijn in haar huidige vorm⁽¹⁾ een eerste stap in de goede richting is. Verder moet dit advies worden gezien tegen de achtergrond van het debat binnen het aan het begin dit jaar opgezette „Recycling Forum” — dat beoogt eind 1999 een aantal concrete aanbevelingen te doen aan de Commissie over hoe de

problemen van de recyclingindustrie in de EU kunnen worden aangepakt — en het gevolg dat de Commissie aan die aanbevelingen zal geven in de vorm van een mededeling aan Raad en EP.

1.2. Uiteraard is het niet de bedoeling het grondige werk van het Recycling Forum — dat zich vooral met concrete economische, technologische en wettelijke aspecten van afvalrecycling bezighoudt — nog eens over te doen. Evenmin wil het ESC een advies uitbrengen over het voorstel tot herziening van Richtlijn 94/62/EG; hierover zal het zich op een later tijdstip buigen. In plaats daarvan wil het ESC in dit advies aandacht besteden aan de onderliggende kwesties die het lot — zowel het succes als het gebrek hieraan — van de recyclingsector bepalen. Aangezien de natuurlijke hulpbronnen uitgeput raken en het milieu behouden dient te blijven, is het van belang dat wat afvalrecycling betreft een pro-actieve, toekomstgerichte en op de ontwikkeling van afzetmarkten afgestemde aanpak wordt gevolgd. Aan de economische aspecten van de recycling van verpakkingsafval mag echter niet voorbij worden gegaan. Het begrip duurzame ontwikkeling omvat immers zowel milieu- als economische aspecten.

⁽¹⁾ Wij verwijzen hier ook naar het ESC-advies van 24 maart 1993 over het richtlijnvoorstel van de Raad inzake verpakkingen en verpakkingsafval, dat van grote invloed is geweest op de huidige Richtlijn

1.3. Dit advies gaat vooral over de problemen die optreden bij de recycling van verpakkingen voor consumptiegoederen⁽¹⁾. Het is niet zo dat deze sector grotere problemen kent dan andere sectoren, maar de problemen zijn door het grote aantal betrokken partijen en de diversiteit hiervan⁽²⁾ wel zeer complex en springen nogal in het oog. Bovendien heeft de sector inmiddels genoeg ervaring opgedaan om een eerste balans op te kunnen maken.

1.4. Het Comité levert zijn bijdrage aan de discussie op dit terrein vanuit zijn specifieke rol, d.w.z. als platform voor de diverse sociaal-economische actoren. Na ruim tien jaar te hebben bijgedragen aan maatregelen op het gebied van afvalbeheer in het algemeen, is het dan ook goed in staat om in dit initiatiefadvies een duurzaam beleid voor te stellen waarbij het probleem van verpakkingsafval in zijn geheel wordt aangepakt.

2. De problematiek m.b.t. de recycling van verpakkingsafval

2.1. Naast preventie- en hergebruikmethoden is tot nu toe vooral gekozen voor recycling om ervoor te zorgen dat er minder verpakkingsafval wordt gestort of verbrand zonder energierugwinning. Zo bevat de „Verpakkingsrichtlijn” 94/62/EG minimum- en maximumrecyclingdoelstellingen die de lidstaten dienen te verwezenlijken. De omzetting van deze Richtlijn in nationale wetgeving heeft de aanzet gegeven tot gescheiden inzameling en nasortering van verpakkingsafval, waardoor de ontwikkeling van technieken en activiteiten voor het hergebruik van dit type afval een nieuwe impuls en de recyclingsector een radicaal ander aanzien heeft gekregen.

2.2. Het is een goede zaak dat de meeste consumenten meedoen aan de gescheiden inzameling en nasortering van afval. Maar deze ontwikkeling heeft er wel toe geleid dat het aanbod van en de vraag naar gerecyclede materiaal niet altijd met elkaar in evenwicht zijn. De vraag naar uit gerecyclede materiaal vervaardigde producten houdt momenteel geen gelijke tred met het groeiende aanbod van gescheiden ingezameld te recyclen afval. Dit geldt in meerdere of mindere mate

voor bijna al het verpakkingsmateriaal. In sommige gevallen is dit gebrek aan evenwicht te wijten aan conjunctuurschommelingen op het gebied van de prijsvorming, in andere gevallen gaat het om structurelere oorzaken, namelijk de tegenvallende afzetmogelijkheden. Niettemin moet er een onderscheid worden gemaakt tussen de twee hoofdcategorieën van verpakkingsmateriaal: materiaal waarvoor al sinds tientallen jaren recyclingkanalen bestaan, zoals glas, papier, karton en metaal, en materiaal dat slechts sinds kort gerecycled wordt, zoals plastic.

2.2.1. De ontwikkeling van recyclingkanalen voor verpakkingsmateriaal van de eerste categorie was niet ingegeven door milieu-overwegingen, maar uitsluitend door het economisch belang dat dit afval had toen de vraag naar primaire materialen of ander gerecyclede materiaal van hoge kwaliteit (zoals fabrieksafval) groter was dan het aanbod. Afval werd destijds alleen gescheiden ingezameld als hieraan behoefte bestond en de kosten waren vrij laag. Het ging er namelijk vooral om het aanbod van afval af te romen, dat wil zeggen om alleen gemakkelijk te hanteren hoeveelheden te behandelen. Sinds afval uit milieu-overwegingen permanent gescheiden wordt ingezameld, zijn de kosten hiervan vaak veel hoger, overtreft het aanbod van gerecyclede materiaal de vraag hiernaar verre en weegt de marktprijs ervan — ook al is het goedkoper gerecyclede materiaal te gebruiken dan grondstoffen — in het algemeen niet op tegen de kosten van gescheiden inzameling en nasortering. Dit overschot aan gerecyclede materiaal kan er zelfs toe leiden dat er geld bij moet om het kwijt te raken.

2.2.2. Het recyclen van verpakkingsmateriaal van de tweede categorie, plastic in de meeste gevallen, is ingegeven door milieu-overwegingen; het marktmechanisme speelt in dit verband een ondergeschikte rol. Als men de kosten van afvalsortering en gescheiden inzameling afzet tegen de prijzen van het oorspronkelijke materiaal, blijkt namelijk dat het recyclen van dit verpakkingsafval momenteel vaak nog niet economisch te rechtvaardigen is. De recyclingkanalen van plastic verpakkingsafval zijn bij de huidige stand van de techniek nog niet altijd in staat om voor genoeg afzet te zorgen. Bovendien zijn de winsten te laag om de kosten van afvalsortering en gescheiden inzameling te dekken. Hierdoor kan dit materiaal nog altijd niet concurreren met primaire materialen.

2.3. Momenteel leidt het recyclen van het meeste verpakkingsmateriaal steeds tot een in financieel opzicht aanzienlijk „ketendeficit” („chain deficit”). Als gescheiden inzameling, nasortering en recycling worden beschouwd als de schakels van de „waardeketens” („value chains”) van de diverse gerecyclede materialen, dan blijkt de marktprijs hiervan vaak niet op te wegen tegen de kosten van de genoemde activiteiten. Al naar gelang de manier waarop de selectieve inzameling en nasortering gefinancierd worden, moet ofwel de consument

(1) Inclusief primaire, secundaire en tertiaire verpakkingen van consumptiegoederen, omdat deze elkaar aanvullen en uit het oogpunt van preventie vaak als een geheel worden beschouwd. Bijvoorbeeld: als het gewicht van de primaire verpakking toeneemt en tegelijkertijd het gewicht van de secundaire verpakking afneemt, is het mogelijk dat de verpakking als geheel minder zwaar wordt.

(2) Namelijk: overheid, bevolking, lokale overheden, fabrikanten van verpakkingsmateriaal en verpakkingen, fabrikanten en distributeurs van consumptiegoederen, bedrijven die zich bezighouden met het verzamelen en selecteren van afval, recyclingbedrijven.

— bij het kopen van verpakte producten waarvan een deel van de prijs voor de recycling van de verpakking wordt gebruikt — ofwel de belastingbetaler — door het betalen van belastingen voor de gemeentelijke afvalverwerking hiervoor opdraaien. Heffingen van het type „Groen Punt”⁽¹⁾ en belastingen hebben inmiddels aanzienlijke proporties aangenomen en zullen in de komende jaren waarschijnlijk alleen maar hoger worden. Dan hebben de systemen van gescheiden inzamelingen en sortering zich in alle lidstaten namelijk stevig verankerd.

2.4. Deze internalisering van externe kosten, die het mogelijk maakt de milieuschade te beperken, is een van de vele op het beginsel „de vervuiler betaalt” geïnspireerde economische instrumenten die bedoeld zijn om de marktpartijen tot milieubewuster gedrag aan te zetten. Het Comité zou graag zien dat de recyclingmethoden verbeterd worden en zich verder ontwikkelen, maar vindt wel dat hierbij wat de economische randvoorwaarden betreft enige behoedzaamheid geboden is. Hoe meer afval gescheiden ingezameld en nagesorteerd wordt, hoe duurder het uitvalt om de resterende, steeds marginalere hoeveelheden ook op deze manier te behandelen; boven een bepaalde hoeveelheid nemen de kosten per ton meestal exponentieel toe. Als gevolg hiervan zouden de kosten wel eens de pan uit kunnen rijzen. Dit komt aan de ene kant door de toenemende kosten voor de gescheiden inzameling en nasortering, en aan de andere kant door de productie van een grote hoeveelheid gerecycled materiaal die de markt alleen met veel extra financiële middelen kan verwerken. Hogere kosten zijn onvermijdelijk, maar deze moeten wel binnen de perken blijven en verband houden met de verwachte milieuvoordelen⁽²⁾.

2.5. De meeste lidstaten publiceren statistieken en indicatoren m.b.t. de terugwinning van verpakkingsafval, de hoeveelheden verpakkingsafval die zonder terugwinning van energie gestort of verbrand worden, of de kosten van de verschillende systemen voor hergebruik van deze afvalsoort dan wel voor de inzameling van opnieuw te gebruiken verpakkingen. Ondanks de EU-regels m.b.t. de publicatie van statistische gegevens, zijn deze gegevens echter onderling vaak moeilijk te vergelijken en de cijfers kunnen bovendien niet altijd zomaar bij elkaar opgeteld worden. Dit komt door de uiteenlopende definities van verpakkingen en verpakkingsafval, en door de verschillen op het gebied van terugwinningsmethoden, eventuele

⁽¹⁾ Het gaat hierbij om een systeem waarbij in de prijs van het verpakte product een van tevoren door de fabrikant of door de verkoper betaalde heffing wordt doorberekend. Voorbeelden hiervan zijn: DSD (Duitsland), Eco Emballages (Frankrijk), FOST Plus (België).

⁽²⁾ Milieuvoordelen zijn het resultaat van de terugdringing van verontreiniging of belasting die eigenlijk worden veroorzaakt door het ontbreken van milieubeheer.

kostenberekeningsmethoden en de manieren waarop indicatoren voor de terugwinning van verpakkingsafval worden berekend. Hierdoor is enige verwarring ontstaan, hetgeen de discussie over de terugwinning van verpakkingsafval niet vergemakkelijkt.

3. Oplossingen: uitgangspunten en context

3.1. Milieumaatregelen zijn een relatief recent fenomeen, en hetzelfde geldt voor de economische instrumenten die worden gebruikt om economische actoren tot milieuvriendelijker gedrag aan te zetten. Het effect hiervan is vaak moeilijk te voorspellen, vooral in zeer inventieve sectoren zoals de verpakkingsindustrie en in tot een aantal jaren geleden weinig bekende sectoren, zoals die voor de verwerking en recycling van afval. Naast een toename van recyclingactiviteiten en van andere manieren om verpakkingsafval opnieuw te gebruiken, heeft Richtlijn 94/62/EG de volgende positieve gevolgen gehad:

- de verpakkingssector heeft technische innovaties doorgevoerd, waardoor bijvoorbeeld het gewicht van verpakkingen is gedaald en nu ook gerecycled materiaal in verpakkingen wordt verwerkt;
- de kennis en de doorzichtigheid van de sectoren voor de verwerking en recycling van afval zijn vergroot (betere statistische gegevens, betere financiële en logistieke situatie);
- de bevolking is zich bewust geworden van de gevolgen die (verpakkings)afval heeft voor het milieu.

3.2. In het licht van deze nieuwe inzichten en van de in de loop der jaren opgedane ervaringen zou het beleid met betrekking tot het recyclen van verpakkingsafval op basis van de geconstateerde mogelijkheden en fouten moeten worden bijgesteld. Verbeteringen kunnen sneller worden doorgevoerd als de betrokken partijen bereid zijn een dialoog aan te gaan over de te verwezenlijken doelstellingen⁽³⁾.

3.3. Verpakkingen staan niet op zichzelf en kunnen niet los worden gezien van hun inhoud en van de diverse manieren waarop deze ge-/verbruikt worden. Zij worden voortdurend aangepast aan de behoeften van de vele partijen in de keten productie-distributie-consumptie en dragen in hoge mate bij aan de huidige kwaliteit van ons bestaan als consumenten. Verpakkingen dienen aan tal van criteria te voldoen zoals tegengaan van bederf, hygiëne, bescherming, beveiliging, informatie en gebruiksgemak.

⁽³⁾ Hoewel volgens de algemene opinie recyclingactiviteiten altijd beter voor het milieu zijn dan andere terugwinningsprocedures, is dit nog nooit met een door iedereen aanvaarde methode onomstotelijk aangetoond.

3.4. Er bestaat een spanningsveld tussen de ontwikkeling van de hedendaagse levensstijl en consumptiegewoonten enerzijds en het streven naar een op preventie gericht milieubeleid anderzijds. Gezinnen worden steeds kleiner, wat leidt tot kleinere porties voedingsmiddelen en meer verpakkingen. Door de vergrijzing van de bevolking neemt de vraag naar meer gebruikscomfort toe, wat doorgaans een groter aantal en gemakkelijker te hanteren verpakkingen tot gevolg heeft. De hele bevolking – vrouwen en mannen – ontplooit beroepsactiviteiten buitenshuis. Als gevolg hiervan neemt de vraag naar kant-en-klaar-producten, waarvoor vaak meer verpakkingen nodig zijn, toe. De verpakkingsector moet onder meer met een op preventie gericht milieubeleid proberen in te spelen op de nieuwe uitdaging die door deze sociologische ontwikkelingen wordt gevormd.

3.5. De impact van verpakkingafval op het milieu heeft vandaag de dag dusdanige afmetingen aangenomen dat er absoluut actie moet worden ondernomen. Hierbij dient de milieudoelstelling absolute prioriteit te krijgen. Bij het zoeken naar oplossingen voor problemen die zich bij de recycling van verpakkingafval voordoen, moet het beginsel van duurzame ontwikkeling voorop staan. Eventuele oplossingen moeten een economische groei mogelijk maken waarbij het milieu en de leefomgeving van de huidige en toekomstige generaties niet worden aangetast. Dit betekent een aanvaardbaar, duurzaam beleid dat aan economische, milieu- en sociale criteria voldoet. Het belang van verpakkingen voor de volksgezondheid mag niet worden onderschat.

3.6. Het is ook van groot belang dat de consumenten van vandaag en morgen goed onderwijs genieten en een gedegen opleiding krijgen. Zij kunnen pas een positieve bijdrage leveren als zij beseffen welke milieuschade verpakkingafval kan aanrichten en als zij beschikken over de middelen die hen in staat stellen de door hen gewenste keuzes te maken.

3.7. Het milieubeleid moet op de lange termijn niet alleen een hoog niveau van milieubescherming garanderen, maar er ook voor zorgen dat de recyclingsector zonder de permanente financiële ondersteuning van gerecycled materiaal het hoofd boven water kan houden. Op den duur kan verpakkingafval als grondstof of energiebron steeds meer in de plaats komen van natuurlijke hulpmiddelen die momenteel als grondstof of energiebron worden gebruikt. Het zou als zodanig zonder meer concurrerend zijn, omdat in de prijs van de traditionele hulpmiddelen alle milieukosten verdisconteerd zullen worden.

4. Eventuele oplossingen

4.1. Om de nu nog tekortschietende afzetmogelijkheden voor gescheiden ingezameld en nagesorteerd verpakkingmateriaal structureel aan te pakken, stelt het Comité een aantal

elkaar aanvullende maatregelen voor (par. 4.3) Naast dit actieplan moeten de lidstaten bij de uitvoering van hun beleid op het gebied van verpakkingafval altijd rekening houden met de economische aspecten van een en ander en vooral maatregelen nemen waarbij zowel het milieu als de economie gebaat zijn (par. 4.2).

4.2. *Het streven naar een verpakkingafvalbeleid waarbij zowel de economie als het milieu gebaat zijn*

4.2.1. In het kader van een beleid waarbij in overeenstemming met het concept van duurzame ontwikkeling milieukosten worden geïnternaliseerd, zouden methoden voor het vaststellen van een optimaal verband tussen economie en milieu toegepast kunnen worden⁽¹⁾. Het gebruik van kosten/efficiëntie-analyses maakt het mogelijk een combinatie van methoden en technieken te kiezen waarmee de schadelijke gevolgen van het gebruik van verpakkingen en van het verwerken van verpakkingafval met zo laag mogelijke kosten zo gering mogelijk worden gehouden.

4.2.2. Bij het gebruik van kosten/efficiëntie-analyses zouden de lidstaten beter in staat zijn de methoden die zij gebruiken voor de preventie en terugdringing van verpakkingafval te beoordelen en uit andere, soortgelijke methoden een keuze te maken om aan de doelstellingen van de Europese wetgeving te voldoen. De minst kostbare en meest efficiënte mix van methoden en technieken wordt namelijk vooral door de volgende factoren bepaald:

- de toevallige omstandigheden van elke lidstaat, regio of zelfs gemeente (par. 4.2.2.1);
- conjuncturele schommelingen (par. 4.2.2.2);
- het bestaan van een aparte terugwinningsmethode voor elke soort verpakkingmateriaal, waarbij de technische eigenschappen hiervan en de stand van de techniek een grote rol spelen (par. 4.2.2.3).

4.2.2.1. Elke lidstaat, regio en gemeente heeft onder meer wat bevolkingssamenstelling, consumptiepatronen, toeristische activiteiten, de behoefte aan grondstoffen, secundaire materialen en brandstoffen betreft bepaalde kenmerken, waardoor uit technologisch, milieu- en economisch oogpunt steeds weer een andere terugwinningsmethode het meest geschikt blijkt. Het gaat erom deze, met inachtneming van bestaande milieunormen, voorrang te geven en geen uniforme methoden

⁽¹⁾ De kosten/efficiëntie-analyse is een recentere methode dan de kosten/baten-analyse en heeft als voordeel dat de milieuschade niet wordt gekwantificeerd en in monetaire termen wordt uitgedrukt. Dat zijn fasen van de kosten/baten-analyse die aanleiding geven tot zeer onzekere resultaten.

toe te passen, omdat de op lokaal niveau aanwezige mogelijkheden dan niet benut worden. Deze lokale verantwoordelijkheid moet op een voor alle partijen — consumenten, distributeurs, producenten, recyclingbedrijven — transparante manier worden uitgeoefend. Met het oog op dit alles verdient het aanbeveling om het subsidiariteitsbeginsel toe te passen en de betrokken overheden dus zelf de beste combinatie van terugwinningsmethoden te laten kiezen.

4.2.2.2. Ook kan van tijd tot tijd, al naar gelang de conjunctureel bepaalde schommelingen van de marktprijzen en met inachtneming van de geldende milieunormen, voor een andere terugwinningsmethode worden gekozen om de markt te ontlasten en al te hevige schommelingen van de marktprijzen te voorkomen.

4.2.2.3. Bij elk verpakkingsmateriaal hoort, al naar gelang de stand van de techniek, een eigen terugwinningsmethode. In dit verband moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen materiaal van niet-organische (mineralen) oorsprong en materiaal van organische oorsprong. Niet-organisch zijn: glas, staal en aluminium. Dankzij hun fysisch-chemische eigenschappen kunnen deze materialen bijna onbeperkt gerecycled worden, zonder dat daarbij slijtage optreedt of van risico's voor de volksgezondheid sprake is. Dit geldt niet voor materialen van organische oorsprong, ongeacht of het basisbestanddeel hiervan cellulose is (papier en karton) dan wel kunststoffen zoals plastic, die voor het merendeel uit koolwaterstoffen bestaan. Bij de huidige stand van de techniek is het niet mogelijk deze materialen onbeperkt te recyclen: bij herhaald recyclen boeten ze aan kwaliteit in en het gebruik ervan kan risico's voor de volksgezondheid opleveren. Ze hebben daarentegen een groot energetisch vermogen, vooral uit koolwaterstoffen bestaand plastic⁽¹⁾. Wat deze materialen betreft is energierugwinning dan ook een goed alternatief voor recycling. Ook andere terugwinningsmethoden komen in aanmerking; voor papier en karton en ook voor bepaalde plasticsoorten valt bijvoorbeeld te denken aan compostering en de productie van biogas.

4.3. Actieplan om de afzetmogelijkheden voor uit verpakkingsafval vervaardigde materialen te vergroten

4.3.1. Er moet een actieplan komen om de recycling van verpakkingsafval te bevorderen. Hierbij dienen alle schakels van de keten productie-gebruik-verwijdering te worden betrokken en moet rekening worden gehouden met de economische beperkingen waarmee deze te maken hebben. Dit actieplan omvat de volgende elementen:

⁽¹⁾ Deze methode past uitstekend binnen de levenscyclus van kunststoffen: ze zijn geboren uit brandstof (aardolie), worden in een tweede levensfase omgezet in verpakkingsmateriaal en kunnen in een eindfase perfect opnieuw worden omgezet in brandstof. Dankzij de terugwinning van energie uit plastic verpakkingsafval hoeven minder niet-duurzame natuurlijke hulpbronnen te worden gebruikt. Bovendien kunnen plastic verpakkingen nog veel verder ontwikkeld worden en bieden ze de consument de nodige voordelen. Voorwaarde is wel dat het hele proces op milieuvriendelijke wijze verloopt; milieunormen dienen dus in acht te worden genomen.

- meer steun voor onderzoek en innovatie en voor de ontwikkeling van nieuwe toepassingen voor de terugwinning van verpakkingsafval (par. 4.3.2);
- ontwikkeling van nieuwe markten voor gerecyclede materialen (par. 4.3.3);
- vaststelling van CEN-normen voor gerecyclede materialen (par. 4.3.4);
- de diverse „verpakkingsketens” moeten verantwoordelijk worden gesteld voor hun activiteiten (par. 4.3.5);
- er moet een constructieve dialoog met de consument/burger worden aangegaan (par. 4.3.6);
- het statistische controlesysteem van de Unie dient voortdurend verbeterd te worden (par. 4.3.7).

Zowel de bedrijven die verpakkingen voor consumptiegoederen maken als de consumenten zouden eerder via stimulerende maatregelen (belastingaftrek, bonussen voor consumenten, enz.) dan via dwang- of repressieve maatregelen tot milieuvriendelijker gedrag moeten worden aangezet.

4.3.2. Meer steun voor onderzoek en innovatie en voor de ontwikkeling van nieuwe toepassingen om verpakkingsafval terug te winnen

4.3.2.1. De hele verpakkingsketen dient verbeterd te worden: vanaf de productie van de verpakking tot de terugwinning van verpakkingsafval. Het is aan te raden om hierbij alle betrokken partijen in te schakelen, vooral universiteiten en maatschappelijke verenigingen, omdat het op die manier mogelijk is om ideeën en wensen in maatregelen om te zetten en om eventueel acceptabele gedragsveranderingen door te voeren. Wat de sociaal-economische kant van de zaak betreft: nieuwe toepassingen kunnen leiden tot nieuwe banen, wat de Europese economie ten goede zal komen.

4.3.2.2. Bij de ontwikkeling van nieuwe technieken voor de verwerking van verpakkingsmateriaal moet altijd nagegaan worden in welke mate en op welke manier het milieu erdoor geschaad wordt. Koste wat kost dient te worden voorkomen dat de uiteindelijke verwijdering van dit materiaal gevaar oplevert voor de huidige en toekomstige generaties.

4.3.3. De ontwikkeling van nieuwe markten voor gerecyclede materialen

4.3.3.1. Het is zaak om met behulp van de volgende pro-actieve maatregelen nieuwe markten voor gerecyclede materialen te ontwikkelen:

- In het kader van door de Unie ondersteunde ontwikkelingsprogramma's — op het gebied van onderzoek (5e kaderprogramma) én op dat van nieuwe toepassingen — moet

er financiële steun komen voor de ontwikkeling van industriële toepassingen waarvoor gerecyclede materialen gebruikt kunnen worden.

- Herziening van niet-adequate normatieve criteria die het gebruik van uit gerecycled materiaal vervaardigde producten in de weg staan. Alle lidstaten zouden moeten inventariseren voor welke producten normatieve criteria⁽¹⁾ m.b.t. de verwerking van gerecycled materiaal gelden die obstakels vormen zonder dat zij de veiligheid of de hygiëne per se ten goede komen. Op basis hiervan zou dan berekend moeten worden welke hoeveelheid van de materialen in kwestie afgezet kan worden en zou met de betrokken overheden over de normen overlegd moeten worden, zodat deze herzien kunnen worden als daar gegronde redenen voor blijken te bestaan.
- Alle lokale, nationale en communautaire overheidsinstellingen moeten uit gerecycled materiaal vervaardigde goederen en verpakkingen gebruiken, waarbij een bevoegd orgaan een verklaring dient af te geven.

4.3.4. Vaststelling van CEN-normen voor gerecycled materiaal

4.3.4.1. Het CEN dient normen vast te stellen; op die manier kan gezorgd worden voor een constante kwaliteit van de producten waarin gerecycled materiaal is verwerkt.

4.3.5. De verantwoordelijkheid van de verschillende verpakkingsketens

4.3.5.1. In de hier gebruikte betekenis omvat een „keten” producenten van grondstoffen, fabrikanten van verpakkingsmateriaal en verpakkingen, recyclingbedrijven, gebruikers en de zich daartussen bewegende handel. Naast de hierboven geschetste bepalingen zou elke materiaalketen in kwestie ruime verantwoordelijkheden op het gebied van verpakkingen moeten krijgen. Dit sluit aan bij de „levenscyclusaanpak”⁽²⁾ en past binnen een totaalvisie die economische, milieu- én gezondheidsaspecten omvat. Rekening houdend met zijn sectorale kenmerken en zijn mogelijkheden op technologisch, milieu- en economisch gebied zouden er vanuit elke keten dan initiatieven moeten komen voor pro-actieve, acceptabele preventie- en terugwinningsmethoden om de in de Richtlijn vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken en ervoor te zorgen dat de lokale overheden en de organisaties die een systeem van gescheiden inzameling en nasortering hebben ingevoerd in tijden van laagconjunctuur niet langer last hebben van een verzadigde markt.

⁽¹⁾ Van diverse innovatieve recyclingprocedures is inmiddels afgezien omdat er voor de aldus gefabriceerde producten te weinig afzet was. Dit kwam vooral doordat niet werd voldaan aan normen die vaak door het gebruik gestalte hadden gekregen en in de plannen en voorwaarden waren vastgelegd, en niet noodzakelijkerwijs gerechtvaardigd waren uit het oogpunt van veiligheid of hygiëne.
⁽²⁾ De levenscyclus loopt van de materiaalkeus tot de methoden om te voorkomen dat verpakkingen veranderen in afval.

4.3.6. Een constructieve dialoog met consumenten/burgers

4.3.6.1. Naast alle eerder genoemde regelingen is in ieder geval ook een constructieve dialoog met consumenten/burgers nodig. Ook op hen rust namelijk de zware verantwoordelijkheid om nu keuzes te maken die niet door toekomstige generaties zullen worden betreurd. Om met een gedegen kennis van zaken te kunnen kiezen, moeten zij duidelijk en objectief worden voorgelicht over alle mogelijke opties voor het beheer van verpakkingen — preventie, hergebruik, recycling, energieteerugwinning — en over de kosten die hiermee gemoeid zijn. Dat betekent dat de bevolking hierover van jongs af aan permanent onderricht moet worden. Wat dit betreft valt er voor de industrie, de overheid en de media nog veel werk te verzetten. Weliswaar is het zeker niet gemakkelijk om problemen met verpakkingen en verpakkingsafval goed uit te leggen, maar de consumenten/burgers krijgen nu wel erg veel tegenstrijdige berichten te horen en hebben de indruk dat er niet goed genoeg geluisterd wordt naar hun klachten over in hun ogen vaak overbodige en soms bedrieglijke verpakkingen. Alleen op basis van een constructieve dialoog kunnen creatieve oplossingen worden uitgewerkt die in overeenstemming zijn met hun groeiende milieubewustzijn.

4.3.7. Voortdurende verbetering van het statistische controlesysteem van de Unie

4.3.7.1. Om de kwaliteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van de door de lidstaten gepubliceerde statistieken te vergroten moeten de meetmethoden nauwkeuriger worden gemaakt of dienen er desnoods nieuwe methoden te worden ontworpen. Ook verdient het aanbeveling een databank op te zetten waar onder meer sociaal-economische gegevens over de terugwinning van verpakkingsafval verzameld worden. Als de levenscyclus van verpakkingen en tegelijkertijd de „waardeketen” van de diverse terugwinningsmethoden geanalyseerd wordt, kan zowel in economisch als milieu-opzicht de relatieve waarde⁽³⁾ van de verschillende door de lidstaten gevolgde strategieën om verpakkingsafval te beheren worden bepaald. Op al deze gebieden is voor het Europees Milieuagentschap een belangrijke rol weggelegd. Aangezien de interpretatie van de definities bovendien van lidstaat tot lidstaat verschilt, zouden niet alleen

⁽³⁾ Dan is benchmarking mogelijk en kan worden nagegaan welke factoren tot hogere kosten leiden en wat de beste praktijken zijn.

vergelijkingen tussen de lidstaten moeten worden getrokken. Ook zou aan de hand van de bereikte resultaten moeten worden gemeten welke vooruitgang elke lidstaat boekt met zijn beleid op het gebied van (afval van) verpakkingen.

5. Conclusies

5.1. Gezien de geslaagde toepassing van Richtlijn 94/62/EG dient in de Europese wetgeving een pro-actief beleid op het gebied van de recycling van verpakingsafval te worden verankerd. Voor alle categorieën verpakingsmaterialen moeten ambitieuze beheersdoelstellingen worden vastgesteld. Dit is echt een „must”, gezien de situatie van de Europese Unie: dicht bevolkt — waardoor het NIMBY-syndroom onontkoombaar is — en zeer arm aan grondstoffen en brandstoffen. Daarnaast moeten in overeenstemming met het concept van duurzame ontwikkeling milieumaatregelen worden genomen waarbij zowel de economie als het milieu gebaat zijn. Mits de lidstaten aan de doelstellingen van alle toekomstige richtlijnen voldoen, denkt het Comité dat het een goede zaak zou zijn dat de lidstaten tot op zekere hoogte zelf mogen bepalen met welke, minst kostbare combinatie van methoden (preventie, hergebruik, recycling, energierugwinning) zij de milieuschade van verpakingsafval willen voorkomen of beperken, waarbij steeds de milieunormen in acht dienen te worden genomen.

5.2. Consumenten en burgers moeten bewust worden gemaakt van de verpakingsafvalproblematiek en van jongs af aan tot milieuvriendelijk gedrag worden aangezet. Ook dient er via belangenbehartigingsorganisaties een overleg tot stand te komen tussen de industrie, de overheid, de media en de burgers/consumenten; dit overleg moet in het teken staan van

samenwerking en van gedeelde verantwoordelijkheid voor het milieu en tegenover de toekomstige generaties.

5.3. Gezien de huidige problemen met de terugwinning en meer in het bijzonder met de recycling van verpakingsafval is een pro-actief beleid geboden, waarbij alle schakels van de keten productie-gebruik-verwijdering worden betrokken en rekening wordt gehouden met de economische beperkingen waarmee deze te maken hebben. Er zou een actieplan moet worden opgezet dat is gericht op de ontwikkeling van afzetmogelijkheden voor gerecyclede materialen en de volgende elementen omvat:

- meer steun voor onderzoek en innovatie en voor de ontwikkeling van nieuwe toepassingen voor de terugwinning van verpakingsafval;
- ontwikkeling van nieuwe markten voor gerecyclede materialen;
- vaststelling van CEN-normen voor gerecyclede materialen;
- de diverse „verpakingsketens” moeten verantwoordelijk worden gesteld voor hun activiteiten;
- er moet een constructieve dialoog met de consument/burger worden aangegaan;
- het statistische controlesysteem van de Unie dient voortdurend verbeterd te worden.

5.4. Het Comité zou graag zien dat het beleid m.b.t. verpakkingen en verpakingsafval zich in overeenstemming met het concept van duurzame ontwikkeling op een ambitieuze, pro-actieve manier verder ontwikkelt in de richting van preventie en terugwinning van afval. De betrokken partijen moeten hierbij meer gaan samenwerken.

Brussel, 8 december 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI