



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 24.02.2004
COM(2004) 127 final

2004/0045 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Le 31 décembre 1994, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages¹ (ci-après la «directive originaire sur les emballages») est entrée en vigueur. Le 7 décembre 2001, la Commission a présenté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil² modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages en vue de son adoption dans le cadre de la procédure de codécision prévue par l'article 251 du traité CE (ci-après la «directive révisée sur les emballages»). La directive révisée sur les emballages fixe notamment des objectifs de valorisation et de recyclage plus ambitieux d'ici au 31 décembre 2008³.

À l'époque où la proposition de directive révisée sur les emballages a été soumise au Parlement européen et au Conseil, les négociations d'adhésion avec les dix nouveaux États membres étaient en cours. Ces nouveaux États membres adhèrent aujourd'hui à l'Union européenne en vertu du traité d'adhésion du 16 avril 2003 (ci-après les «États adhérents»). Le considérant n° 6 de la proposition de directive révisée sur les emballages dispose: *«Eu égard à l'élargissement de l'Union européenne, il importe de prendre dûment en considération la situation spécifique des futurs États membres, notamment en ce qui concerne l'objectif de recyclage fixé à l'article 6, paragraphe 1, compte tenu de la faible consommation d'emballages actuelle dans ces pays»*. À l'époque, les périodes transitoires pour l'application de la directive originaire n'étaient cependant pas encore définitivement fixées pour tous les États adhérents. De plus, les informations sur les conditions d'un nouveau renforcement des objectifs de valorisation et de recyclage dans les États adhérents étaient insuffisantes. Par conséquent, la proposition de directive révisée sur les emballages ne contenait pas de propositions particulières pour les États adhérents.

Les négociations d'adhésion se sont achevées en décembre 2002. Elles portaient uniquement sur la législation adoptée à la date du 1er novembre 2002. L'article 2 de l'acte d'adhésion (AA) dispose que, «dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte.» Il s'ensuit que tous les actes adoptés par les institutions avant la date d'adhésion lient les États adhérents dès la date de leur adhésion, même si ces actes n'ont pas fait l'objet de négociations et que les nouveaux États membres n'ont pas participé à leur adoption. Afin d'éviter les problèmes d'application de la législation adoptée après le 1er novembre 2002, un certain nombre de mécanismes d'information et de consultation des États adhérents pendant la période précédant

¹ JO L 365 du 31 décembre 1994, p.10.

² COM(2001) 729 final (2001/0291(COD)).

³ Cette échéance est basée sur la position commune (CE) n° 18/2003, JO C 107 E/17 du 6 mai 2003. Elle n'a fait l'objet d'aucun amendement du Parlement européen en deuxième lecture. La Grèce, l'Irlande et le Portugal peuvent repousser cette échéance jusqu'à une date dont l'adoption reste soumise à une procédure de conciliation.

l'adhésion ont été arrêtés lors du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002⁴.

Conformément à cette procédure d'information et de consultation, huit des États adhérents ont sollicité une consultation sur la proposition de révision de la directive sur les emballages. Lors de la réunion du comité intérimaire du 27 février 2003, tous les États adhérents sauf Chypre ont informé la Communauté qu'ils auraient besoin d'une nouvelle période transitoire. Le comité a décidé que ces éléments seraient examinés au regard du cadre institutionnel de l'Union et traités en conséquence. Il a pris note que la Commission comptait organiser des consultations bilatérales de nature technique (ci-après les «consultations techniques») avec les États adhérents et à leur demande. Ces consultations se sont tenues du 11 mars au 14 avril 2003 avec les dix États adhérents.

À l'issue de ces consultations, la Commission a estimé que les États adhérents devaient bénéficier d'une prolongation du délai de mise en œuvre des objectifs de la directive révisée sur les emballages, dans la mesure où ils viennent à peine de commencer la mise en place de leurs régimes de recyclage et de valorisation des emballages. Leur imposer de réaliser ces objectifs en même temps que les 12 États membres soumis au délai de mise en œuvre le plus rapproché entraînerait des frais injustifiés. Pour régler le problème, la Commission a envisagé plusieurs scénarios, parmi lesquels une modification de sa proposition⁵ en deuxième lecture et un recours aux possibilités prévues par le traité de l'adhésion. La Commission a toutefois estimé que la manière la plus raisonnable de procéder consistait à soumettre une proposition de modification conformément à l'article 95 du traité.

La présente proposition vise à résoudre ce problème et à fixer un délai pour la mise en œuvre, dans les États adhérents, des nouveaux objectifs prévus par la directive révisée sur les emballages.

1.2. Calendrier de la présente proposition

La présente proposition s'inscrit dans le cadre de l'obligation imposée à tous les États membres, y compris aux dix États adhérents, de transposer la directive révisée sur les emballages 18 mois après son entrée en vigueur. Par conséquent, il faudrait qu'elle soit adoptée en temps utile avant l'expiration de ce délai afin de permettre aux États adhérents de transposer en même temps la directive révisée sur les emballages et la présente proposition. Le calendrier prévu permettrait un premier débat au Parlement européen et au Conseil au cours du premier semestre de 2004. Il permettrait également, selon toute probabilité, de ne prendre de décisions qu'après que les États adhérents auront rejoint l'Union européenne et lorsqu'ils pourront exercer leur droit de vote au sein des institutions.

⁴ Certaines dispositions du traité d'adhésion; procédure d'information et de consultation pour l'adoption de certaines décisions et autres mesures à prendre pendant la période précédant l'adhésion, annexée à l'acte final du traité d'adhésion.

⁵ COM(2001) 729 final (2001/0291(COD)).

2. LA POSITION DES ÉTATS ADHERENTS

2.1. Généralités

Tableau 1: Périodes transitoires conformément au traité d'adhésion pour les objectifs suivants de la directive 94/62/CE (délai: 30 juin 2001): taux global de valorisation 50-65%, taux global de recyclage 25-45%, taux de recyclage par matière 15% au minimum.

Pays	Période transitoire conformément au traité d'adhésion
Chypre	Taux global de valorisation et de recyclage: 2005 Matières plastiques: 2004 Papier/carton: 2005
République tchèque	Taux global de valorisation: 2005 Matières plastiques: 2005
Estonie	néant
Hongrie	Taux global de valorisation: 2005 Verre: 2004 Matières plastiques: 2005
Lettonie	Taux global de valorisation: 2007 Matières plastiques: 2007
Lituanie	Taux global de valorisation: 2006 Taux global de recyclage: 2004 Métaux: 2004 Matières plastiques: 2004
Malte	Taux global de valorisation: 2009 Taux global de recyclage: 2005 Matières plastiques: 2009
Pologne	Taux global de valorisation: 2007 Matières plastiques: 2005 Métaux: 2005
Slovaquie	Taux global de valorisation: 2007 Métaux: 2007
Slovénie	Taux global de valorisation: 2007 Matières plastiques: 2007

Tableau 2: Consommation d’emballages par habitant et part relative des différentes matières dans les dix États adhérents (par an)

	Consomma- tion d’emballages par habitant [kg]	Verre [% du volume total d’emballages]	Papier/ carton [% du volume total d’emballages]	Métaux [% du volume total d’emballages]	Matières plastiques [% du volume total d’emballages]	Bois [% du volume total d’emballages]
CY 2003	179	15	37	10	30	8
CZ 1999	130	25	45	8	16	6
EE 2001	85	21	44	8	17	10
HU 1999	71	25	44	12	19	n.d.
LT 2001	49	26	57	5	12	n.d.
LV 2002	61	34	31	4	23	5
MT 2002	159	16	44	6	26	n.d.
PL 2003	101	28	39	5	15	13
SI 2001	122	12	31	8	19	23
SK 2002	63	21	50	9	15	6.
Moyenne UE-15 [1999]	169	24	41	7	16	12

Tableau 3: Taux de recyclage prévus selon les plans de mise en œuvre des dix nouveaux États membres et les documents communiqués par ces pays au cours de la consultation technique

%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CY	6,6	11,6	16,4	27,1							55 [§]			
CZ	31	35	40	45	47	49	50	52	53	54	55			
EE	25	25	25	25	30	35	35	40	45	50	55			
HU	34,2	36,4	39,5	46,2			49,0		52		55 [§]			
LT	15	20	29	33	43						55 [§]			
LV	31	33	36	39	42	45	46	47	49	50	51	52	54	55
MT	2	18	21	25	29	35	41	45	48	51	53	55		
PL	19,3	21,6	24,9	29,1	33,1	36,6	38,3	40,6	43,1	46,0	49,0	52,1	55,3	
SI	30	34	38	39	40	40	43	46	49	52	55			
SK	21	23	25	29	33	37	41		47		55			

Toutes les données sont fondées sur les déclarations du pays lors de la consultation technique sur la révision de la directive sur les emballages.

§: Le pays considère 2012 comme une date de mise en œuvre réaliste.

2.2. Positions des divers États adhérents

À la suite de la réunion du comité intérimaire du 27 février 2003, des consultations techniques bilatérales ont été organisées entre le 11 mars et le 14 avril avec les dix États adhérents, qui ont également communiqué leurs prises de position. Les positions exposées ci-dessous résultent de ces consultations techniques et notes de position. Les délais mentionnés se rapportent aux objectifs de la position commune (CE) n° 18/2003⁶, également approuvés par le Parlement européen dans son vote en deuxième lecture du 2 juillet 2003.

Chypre considère que les faibles quantités de déchets d'emballages qu'elle produit (130 000 tonnes par an) empêchent toute économie d'échelle. Les installations de recyclage nationales ne sont souvent pas rentables et les matières collectées doivent être expédiées à l'étranger pour y être recyclées. Cette situation occasionne des coûts supplémentaires. Par ailleurs, le grand nombre de petits producteurs d'emballages complique l'application du principe de la responsabilité du producteur. Chypre est toutefois convaincue que les nouveaux objectifs seront pleinement atteints d'ici 2012.

⁶ JO C 107E du 6 mai 2003, p.17

La **République tchèque** insiste sur la nécessité de développer les capacités de recyclage au même rythme que dans les autres États adhérents pour éviter les distorsions de concurrence entre les nouveaux pays. Pour atteindre les nouveaux objectifs en 2008, il faudrait un effort économique considérable. Le respect des objectifs pose des difficultés particulières en ce qui concerne les métaux et le bois. La République tchèque précise toutefois qu'elle est en mesure d'atteindre les nouveaux objectifs pour 2012.

L'**Estonie** est le seul État adhérent qui ne bénéficie pas d'une période transitoire pour la mise en œuvre de la directive originale sur les emballages. En effet, l'Estonie a prévu de recourir à la valorisation énergétique pour réaliser les objectifs dans une mesure beaucoup plus large que les autres États adhérents. Pour réaliser les objectifs de la directive révisée, une nette augmentation du taux de recyclage s'impose toutefois. Pour y parvenir, il faudra procéder à de nouveaux investissements et revenir sur la stratégie actuelle de valorisation des déchets d'emballages. Dans ces conditions, l'Estonie a fait savoir qu'elle avait besoin de temps pour réaliser les nouveaux objectifs. L'Estonie considère que 2012 est une échéance réaliste. Pour le bois, elle préférerait fixer comme objectif un taux de valorisation de 15% plutôt qu'un taux de recyclage de 15%.

La **Hongrie** a besoin de temps pour atteindre les nouveaux objectifs de la directive révisée en raison d'une consommation d'emballages relativement faible, de la présence d'importantes zones rurales et d'un manque de capacités de recyclage (notamment dans le secteur du verre). La Hongrie se déclare cependant en mesure d'atteindre les nouveaux objectifs d'ici 2012.

La **Lettonie** souligne sa faible consommation d'emballages, à savoir 61 kg par habitant, et ses particularités géographiques. Le pays comprend de vastes étendues faiblement peuplées (37 habitants par km²), où l'infrastructure routière et l'infrastructure de collecte des déchets sont encore peu développées. Moins de 40% des routes sont bitumées. La réalisation des nouveaux objectifs de recyclage augmentera les coûts marginaux et demandera des activités de collecte et de recyclage non seulement dans les centres urbains mais également dans les zones moins peuplées. Bien qu'on ne dispose pas d'aucune estimation précise, les coûts sont jugés élevés par rapport au niveau actuel des prix et des revenus. La Lettonie considère qu'elle aura besoin du même temps que les États membres actuels pour adapter son système de recyclage aux nouveaux objectifs. Elle estime nécessaire, dès lors, de bénéficier d'un délai supplémentaire jusqu'en 2015.

La **Lituanie** fait valoir sa faible densité de population (53 habitants par km²) et sa faible consommation d'emballages (inférieure à 50 kg par habitant). Elle devra réaliser d'importants investissements pour mettre en place des installations modernes de traitement des déchets. La part des déchets d'emballages industriels est particulièrement faible (seulement 4% du volume total des déchets d'emballages). La Lituanie estime avoir besoin du même temps que celui dont les États membres actuels ont disposé pour adapter son infrastructure de collecte et de recyclage. Elle estime toutefois que 2012 est une échéance réaliste.

Malte insiste sur sa situation spéciale, notamment ses particularités géophysiques et ses désavantages structurels, sur sa densité de population, qui est la plus élevée d'Europe (1 200 habitants par km²), ainsi que sur l'incidence du tourisme. Dans de nombreux cas, les installations de recyclage sur le sol national ne sont pas rentables faute d'économies d'échelle. Il faut dès lors transporter une grande partie des déchets d'emballages sur le continent en vue de leur recyclage. Cette situation occasionne des coûts supplémentaires. De plus, son système actuel de récupération des emballages de boissons non alcoolisées (période transitoire jusqu'en 2007) explique le faible volume de déchets provenant des bouteilles en plastique. Dans la mesure où il s'agit de la fraction la plus recyclable des déchets d'emballages en

plastique, il sera particulièrement difficile d'atteindre l'objectif de 22,5% prévu pour cette matière. Malte considère qu'elle peut réaliser les nouveaux objectifs d'ici 2013, à l'exception de l'objectif de recyclage des matières plastiques, pour lequel elle a besoin d'un report de délai jusqu'en 2016.

La **Pologne** insiste sur les coûts importants associés à la mise en place des infrastructures nécessaires et sur la nécessité d'évaluer son expérience encore insuffisante en matière d'organisation de la valorisation des emballages. Elle estime qu'au plus tôt 2014 serait une échéance réaliste pour la réalisation des nouveaux objectifs. Le coût actuel du système polonais est estimé à environ 0,14 euro par habitant, alors qu'il est de 2,9 euros au Royaume-Uni et de 22,6 euros en Allemagne⁷. Selon les calculs de la Pologne, les nouveaux objectifs supposent une augmentation de ses coûts de recyclage et de valorisation d'un facteur 20 au minimum dans l'optique des objectifs de 2007, puis d'un facteur de 6 à 8 pour les nouveaux objectifs. Pour réaliser ces objectifs, la Pologne estime que les dépenses d'investissement seront de 17 millions d'euros pour 2003, de 51 millions d'euros de 2004 à 2006, de 68 millions d'euros de 2007 à 2010 et de 51 millions d'euros de 2010 à 2014. 36% de ces investissements seraient affectés à la modernisation des installations de recyclage, 30% au développement des installations de tri et 34% à la collecte séparée.

La **Slovaquie** estime à quelque 68 millions d'euros l'effort financier total à réaliser pour atteindre les nouveaux objectifs d'ici 2012 (dépenses d'investissement et d'exploitation). Il semble très difficile, d'un point de vue pratique, d'assurer la mise en place de l'infrastructure de collecte et de recyclage nécessaire pour 2008. À supposer qu'elle soit possible, elle occasionnerait des coûts sensiblement plus élevés que pour 2012, les dépenses d'investissement étant concentrées sur une durée plus courte sans intégrer l'effet positif des recettes. Néanmoins, 2012 est considéré comme un délai réaliste pour la réalisation des nouveaux objectifs.

La **Slovénie** souligne que la phase expérimentale de son nouveau système de valorisation des emballages est encore inachevée. Elle considère cependant que 2012 constitue une échéance réaliste.

3. LA REVISION PROPOSEE

Portée et contenu de la révision

La présente proposition se borne à fixer au 31 décembre 2012 le délai imparti aux États adhérents pour réaliser les objectifs de valorisation et de recyclage prévus par la directive révisée sur les emballages.

Justification du délai proposé

Le choix du 31 décembre 2012 correspond à un juste milieu entre les considérations suivantes.

Une échéance trop ambitieuse aurait imposé d'importants coûts de lancement aux États adhérents, et on peut même se demander s'il leur aurait été possible de réaliser les nouveaux objectifs d'ici 2008 à l'instar de la plupart des États membres actuels. De plus, de nombreux

⁷ Ce chiffre semble se rapporter aux besoins en capitaux, c'est-à-dire qu'il ne tient pas compte des économies réalisées sur les coûts d'élimination.

États adhérents bénéficient, pour mettre en œuvre la directive originaire sur les emballages, de périodes transitoires dont l'échéance est très proche de 2008 ou qui, dans le cas de Malte, dépassent même cette date.

À l'inverse, le choix d'une échéance très lointaine nuirait à l'objet de la directive, qui est de réduire les disparités du marché intérieur en adoptant une ligne de conduite commune en matière de gestion des emballages et des déchets d'emballages, notamment par la valorisation et le recyclage. Les pays qui déploient déjà beaucoup d'efforts pour assurer une bonne gestion des déchets d'emballages ont intérêt à une concurrence équitable entre leurs entreprises et celles des États membres qui ont eu besoin de plus de temps pour mettre en place leurs systèmes de valorisation des emballages. Il faudra également s'efforcer de coordonner les points de vue sur les modalités de renforcement des activités de recyclage et de valorisation dans les États adhérents, de manière à produire des informations claires et un calendrier fiable concernant la création d'infrastructures et d'une industrie du recyclage dans les nouveaux pays. Les nouveaux pays étant pour la plupart relativement petits, il est à prévoir que le recours aux capacités de recyclage d'autres États membres sera la règle et non l'exception.

La situation ayant évolué depuis les négociations d'adhésion, on estime que les délais ne doivent plus être fixés individuellement pour chaque pays. L'intégration des nouveaux pays dans le marché intérieur aura considérablement progressé lorsque les nouveaux objectifs entreront en application. Sans nier les différences existant entre les nouveaux pays, les facteurs géographiques et politiques ou historiques ne sauraient justifier une introduction sensiblement plus lente du recyclage et de la valorisation des emballages dans certains pays par rapport à d'autres (pour de plus amples explications sur les situations géographiques, voir plus loin). La problématique de la mise en place et de l'exploitation de systèmes de recyclage et de valorisation performants est incontestablement une question de coût. Cela étant, tous les pays sont concernés par ce coût, et son analyse doit également prendre en compte les effets bénéfiques sur l'environnement et les économies réalisées sur les frais d'élimination par d'autres méthodes dans les pays eux-mêmes.

L'échéance du 31 décembre 2012 a été retenue pour assurer un dosage équilibré entre tous ces facteurs. Cette date doit permettre de concilier les positions des nouveaux pays, de progresser vers une plus grande protection de l'environnement conformément au traité et de tenir compte des intérêts des États membres actuels. Elle doit également couvrir les échéances fixées pour la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

Spécificités géographiques

Certains États adhérents font valoir leurs particularités géographiques, notamment leur faible densité de population ou leur insularité.

Il est admis que la mise en place et l'exploitation de systèmes de collecte dans les zones à très faible densité de population peuvent être très coûteuses. Il est à noter, cependant, que la directive s'applique à l'ensemble du territoire d'un pays et n'impose pas la collecte dans ces zones. Même si elles couvrent une grande partie du territoire de ces pays, ces zones ne sont habitées que par une petite partie de la population. En principe, plus de 60% de la population de tous les pays concernés habite en ville et une autre partie importante de la population habite dans les zones rurales à proximité des villes. Par conséquent, la proportion d'emballages consommés et mis au rebut dans les zones à très faible densité de population doit être faible par rapport au volume total d'emballages consommé et de déchets d'emballages produits dans ces pays.

Il est également admis que les pays insulaires peuvent être confrontés à des frais supplémentaires de chargement et de déchargement des déchets d'emballages collectés pour les acheminer par bateau vers des installations de recyclage. La Commission ne dispose cependant pas de chiffres suggérant que ces coûts pourraient modifier sensiblement l'équilibre des coûts et des avantages du recyclage. Au contraire, le transport par bateau semble économiquement concurrentiel sur un grand nombre de marchés internationaux du recyclage (notamment pour les métaux ou les matières plastiques).

4. INCIDENCES ECONOMIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DE LA DIRECTIVE

Incidences du renforcement des objectifs de recyclage

Compte tenu de l'urgence de la présente proposition, les incidences économiques, environnementales et sociales du renforcement des objectifs de recyclage dans les États adhérents conformément à la directive révisée sur les emballages ont été évaluées sur la base d'informations existantes, parmi lesquelles l'étude coûts-avantages réalisée par RDC/Pira pour la Commission européenne⁸ et une étude réalisée par ECOTEC pour la Commission européenne sur les avantages de la conformité à l'acquis environnemental pour les pays candidats⁹.

L'étude de RDC/Pira étant limitée aux 15 États membres actuels, il a fallu extrapoler ses résultats aux nouveaux pays. Rien ne permet toutefois de supposer que les lignes maîtresses de cette étude ne seraient pas transposables aux nouveaux pays. Ce point de vue se fonde notamment sur les considérations suivantes.

Il ressort de l'étude de RDC/Pira que les coûts et les avantages du recyclage des emballages dépendent en premier lieu des matières (PET, papier, etc.) et de leurs applications (bouteilles, boîtes en carton, etc.). En d'autres termes, si le recyclage d'une matière ou d'une application particulière présente manifestement un bilan coûts-avantages positif dans l'un des pays, il en ira de même dans tous les autres pays couverts par l'étude. Les facteurs locaux interviennent dans une moindre mesure, essentiellement pour les applications dont le bilan coûts-avantages n'est pas très clair. Parmi les États membres actuels, le pays dont les résultats sont le moins favorables au recyclage est l'Irlande, dont le taux optimal de recyclage des emballages est estimé entre 40 et 54%. À l'inverse, le pays présentant les conditions les plus favorables est le Danemark, dont le taux optimal se situe entre 53 et 68%.

Les résultats semblent dépendre principalement de la méthode retenue pour le traitement des déchets, autre que la valorisation ou le recyclage (incinération ou mise en décharge). La densité de population semble également jouer un rôle. Cependant, la densité de population peut avoir des effets divergents sur le taux de recyclage optimal. En effet, selon la matière/l'application et la méthode de gestion des déchets non recyclés, le taux de recyclage optimal peut être soit plus élevé soit plus faible dans les zones urbaines que dans les zones

⁸ Étude RDC/Pira 2001 pour la Commission européenne: «Evaluation of costs and benefits for the achievement of reuse and recycling targets for the different packaging materials in the frame of the Packaging and Packaging Waste Directive 94/62/EC», <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/studies/packaging/costsbenefits.pdf>

⁹ Étude ECOTEC 2001 pour la Commission européenne: «The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries», http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/benefit_en.htm

rurales. Il est à noter également que les résultats de la collecte de déchets d'emballages ménagers sont souvent meilleurs en zone rurale qu'en zone urbaine.

En principe, la consommation d'emballages est plus faible dans les nouveaux pays. La consommation moyenne d'emballages dans les États adhérents est de 87 kg par habitant, contre 169 kg par habitant dans les États membres actuels. On peut donc prévoir que les nouveaux pays seront confrontés à des coûts unitaires un peu plus élevés pour mettre en place leurs systèmes de collecte. Il est également possible que les frais de transport soient plus élevés que pour les États membres actuels. Cependant, tous ces effets seront probablement limités et pourront être partiellement compensés par un coût plus faible de la main-d'œuvre.

La composition des déchets d'emballages ne présente pas de différences importantes par rapport aux États membres existants. Par conséquent, abstraction faite d'une consommation d'emballages globalement inférieure, rien ne laisse prévoir de difficultés particulières pour certaines matières.

Les **incidences environnementales** du cycle de vie des emballages sont dues dans une large mesure à la consommation d'énergie nécessaire à la production et au recyclage ou à l'élimination des matières. Dès lors que les méthodes de production et de recyclage ne risquent guère de différer sensiblement, il est à prévoir que les schémas environnementaux seront comparables à ceux des États membres actuels. Il peut y avoir des différences en raison de distances de transport plus longues. Cependant, les incidences du transport se manifestent en principe à une échelle plus réduite que les incidences relatives à la production et au recyclage des matières ou à leur élimination. La réduction du volume de déchets mis en décharge peut être un facteur particulièrement important pour les États adhérents. La mise en décharge reste la principale solution de remplacement pour éliminer les déchets et, souvent, les normes environnementales ne sont pas encore conformes à la législation communautaire. Il se peut également qu'il faille corriger l'évaluation monétaire des incidences sur l'environnement pour tenir compte des revenus plus faibles et des différences de sensibilité sur le prix à payer pour les avantages environnementaux. On dispose toutefois de peu d'éléments scientifiques sur l'évaluation monétaire des avantages environnementaux dans les États adhérents. De plus, l'utilisation de critères d'évaluation différents poserait de nouveaux problèmes méthodologiques.

Selon un calcul basé sur l'étude de RDC/Pira, toutes les activités de recyclage nécessaires à la réalisation des nouveaux objectifs pour le verre, le papier et le carton, les matières plastiques et les métaux produiraient des retombées positives pour l'environnement à raison d'un montant approximatif de 150 à 200 millions d'euros. On peut y ajouter la valeur monétaire approximative des autres effets bénéfiques que produira sur l'environnement le renforcement des objectifs par rapport aux taux de recyclage actuels. En adoptant la même méthode de calcul des avantages environnementaux (effets externes) que dans la proposition de révision COM(2001)729 et en tablant sur une augmentation du recyclage de 20 à 60% pour le verre, de 35 à 60% pour le papier, de 10 à 22,5% pour les matières plastiques et de 10 à 50% pour les métaux, les nouveaux objectifs permettraient de réaliser des avantages environnementaux supplémentaires à raison de quelque 100 millions d'euros.

Tableau 4: Coûts externes évités grâce au volume d’emballages supplémentaire à recycler au titre des objectifs spécifiques pour les matières par rapport aux niveaux de recyclage actuels (estimés à 20% pour le verre, à 35% pour le papier, à 10% pour les matières plastiques, à 10% pour les métaux¹⁰)

Somme de tous les États adhérents	Augmentation exigée (millions de tonnes)	Coûts externes évités (euros/tonne)	Coûts externes évités (millions d’euros)
Papier	730	15	11
Métaux	190	20	4
Verre	750	80	60
Matières plastiques	150	200	30
Total	1820		105

Selon les calculs de l'étude d'ECOTEC, le total des avantages annuels produits par la mise en œuvre de la directive originaire sur les emballages pour tous les pays candidats réunis se situe dans une fourchette de 156 à 910 millions d'euros. Ce chiffre correspond notamment aux dommages environnementaux évités grâce au remplacement des matières primaires par des matières recyclées. C'est à la Hongrie (10-107 millions d'euros), à la Pologne (35-191 millions d'euros) et à la République tchèque (22-148 millions d'euros) que devraient revenir les avantages environnementaux les plus importants.

Les **incidences économiques** peuvent présenter des différences en raison du niveau de revenus et du coût de la main-d'œuvre, qui sont plus faibles dans les États adhérents. Ces deux facteurs se compenseront néanmoins dans une certaine mesure. Dans les États membres actuels, les besoins en capitaux pour le recyclage sont souvent inférieurs aux coûts évités de l'élimination par d'autres méthodes pour le traitement des matières par mise en décharge ou incinération. La situation peut être différente dans les États adhérents, où les coûts de mise en décharge sont encore très faibles. Elle est cependant liée également à la faiblesse des normes environnementales appliquées. Il est probable que les coûts de mise en décharge augmenteront sensiblement lorsque les États adhérents devront appliquer l'acquis, dès leur adhésion, d'autant que les dispositions transitoires sont peu nombreuses (pour l'Estonie, la Pologne et la Lettonie). La canalisation des déchets d'emballages vers le recyclage peut également réduire les coûts de construction de capacités supplémentaires destinées à remplacer les anciennes décharges qui sont remplies ou ne sont pas conformes aux normes communautaires.

En adoptant la même méthode de calcul des coûts du recyclage et des autres méthodes d'élimination que dans la proposition de révision COM(2001)729 et en tablant sur une augmentation du recyclage de 20 à 60% pour le verre, de 35 à 60% pour le papier, de 10 à 22,5% pour les matières plastiques et de 10 à 50% pour les métaux, les besoins en capitaux supplémentaires imposés par les nouveaux objectifs s'élèveraient à quelque 100 millions d'euros. Les coûts d'élimination par les méthodes autres que le recyclage sont évalués à

¹⁰ Le bois n'est pas pris en compte dans ce calcul en raison du manque de données sur le rapport coûts-avantages.

quelque 300 millions d'euros. Abstraction faite des frais fixes, le recyclage permettra d'éviter ces coûts.

Tableau 5: Coûts du recyclage et coûts des autres méthodes d'élimination du volume d'emballages supplémentaire à recycler au titre des objectifs spécifiques pour les matières par rapport aux niveaux de recyclage actuels (estimés à 20% pour le verre, à 35% pour le papier, à 10% pour les matières plastiques, à 10% pour les métaux¹¹)

Somme de tous les États adhérents	Augmentation exigée (en milliers de tonnes)	Coût du recyclage (euros/tonne)	Coût du recyclage (en millions d'euros)	Coût de l'élimination (euros/tonne)	Coût de l'élimination (en millions d'euros)
Papier	730	120	88	150	110
Métaux	190	150	29	130	25
Verre	750	90	68	160	120
Matières plastiques	150	400	60	300	45
Total	1820		245		300

Les **incidences sociales** peuvent être différentes en raison d'un niveau de revenus plus faible dans les États adhérents, de sorte que la part du revenu disponible devant être affectée au recyclage des emballages pourrait être plus importante. Les groupes sociaux dont le niveau de revenus est plus faible risquent d'être plus touchés que les groupes bénéficiant d'un revenu plus élevé. Cet effet sera toutefois partiellement compensé par la consommation d'emballages moins importante chez les personnes à faible revenu. La mise en œuvre des nouveaux objectifs créera beaucoup d'emplois, notamment peu qualifiés. À l'échelle macroéconomique, cet effet pourrait cependant être compensé dans une large mesure par une réduction de l'emploi dans d'autres secteurs, en raison de la diminution du revenu disponible pour d'autres produits et services.

Incidences du report du délai de mise en œuvre

Les incidences environnementales, économiques et sociales décrites ci-dessus se produiront en toute hypothèse, dès lors que la directive révisée sur les emballages a fixé de nouveaux objectifs. La présente directive modifiera uniquement la date pour laquelle les nouveaux objectifs devront être mis en œuvre dans les États adhérents. En reportant ce délai, la directive devrait permettre de réduire les coûts liés à la mise en place des infrastructures de collecte, de tri et de traitement nécessaires. On ne dispose pas d'informations sur l'ampleur exacte de ces coûts. De plus, au cours de la nouvelle période transitoire, les avantages environnementaux devraient être légèrement inférieurs au niveau qui aurait été atteint dans l'hypothèse d'une mise en œuvre plus rapide.

Conclusion

Les incidences environnementales, économiques et sociales de la réalisation des nouveaux objectifs dans les États adhérents devraient être comparables à celles qui toucheront les États

¹¹ Le bois n'est pas pris en compte dans ce calcul en raison du manque de données sur le rapport coûts-avantages.

membres actuels. Sur la base d'une extrapolation des coûts de recyclage et d'élimination ainsi que d'une évaluation monétaire des avantages environnementaux, on estime que le coût du renforcement des niveaux de recyclage par rapport aux niveaux de recyclage actuels s'élèverait à environ 250 millions d'euros. Il faut comparer ce chiffre aux quelque 300 millions d'euros qui pourraient être économisés, du moins en partie, par le recyclage et aux 100 millions d'euros d'avantages environnementaux. Des différences pourraient toutefois se manifester sur le plan des coûts et des facteurs utilisés pour l'évaluation monétaire par rapport à l'UE-15. Par conséquent, ces chiffres, notamment ceux qui concernent l'évaluation des avantages environnementaux, doivent être pris avec une grande prudence. En repoussant de 2008 à 2012 la date de mise en œuvre de la directive révisée sur les emballages pour les États adhérents, la présente directive doit permettre de réduire les coûts de mise en place des infrastructures de collecte, de tri et de traitement nécessaires.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 95, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission¹²,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹³,

statuant conformément à la procédure prévue à l'article 251 du traité¹⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) Eu égard à l'élargissement de l'Union européenne, il importe de prendre dûment en considération la situation spécifique des futurs États membres, notamment en ce qui concerne les objectifs de recyclage et de valorisation fixés à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 94/62/CE¹⁵ du Parlement européen et du Conseil.
- (2) Les États membres adhérant à l'Union européenne en vertu du traité d'adhésion du 16 avril 2003 ont besoin d'un délai supplémentaire pour adapter leurs systèmes de recyclage et de valorisation aux objectifs de la directive 94/62/CE.
- (3) Dès lors que les objectifs de l'action proposée, à savoir l'harmonisation des objectifs nationaux en matière de recyclage et de valorisation des déchets d'emballages, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions de l'action, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité énoncé dans ce même article, la directive ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (4) Eu égard aux futurs élargissements de l'Union européenne, il importe également de prendre dûment en considération la situation spécifique des pays dont l'adhésion est prévue ultérieurement.
- (5) Il convient par conséquent de modifier la directive 94/62/CE en ce sens,

¹² JO C [...] du [...], p.[...]

¹³ JO C [...] du [...], p.[...]

¹⁴ JO C [...] du [...], p.[...]

¹⁵ JO L 365 du 31.12.1994, p. 10. Directive modifiée par la directive.../.../CE (JO L... du ..., p. ...).

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Le paragraphe suivant est ajouté à la fin de l'article 6 de la directive 94/62/CE :

«11. Les pays adhérant à l'Union européenne en vertu du traité d'adhésion du 16 avril 2003 peuvent reporter la réalisation des objectifs définis au paragraphe 1, points b), d) et e), à une date de leur choix qui ne peut en aucun cas être postérieure au 31 décembre 2012.»

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard [18 mois après l'adoption]. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président

IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES ET, EN PARTICULIER, SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

LA PROPOSITION

- 1. Compte tenu du principe de subsidiarité, pourquoi une législation communautaire est-elle nécessaire dans ce domaine et quels sont ses principaux objectifs?**

Cette proposition est nécessaire parce que, si les mesures qu'elle prévoit ne sont pas prises, les nouveaux États membres auront des difficultés à atteindre les objectifs énoncés dans la directive 94/62/CE révisée.

L'IMPACT SUR LES ENTREPRISES

- 2. Qui sera touché par la proposition?**

- Quels secteurs d'entreprises?**

Fabricants d'emballages, emballeurs et détaillants

Entreprises de ramassage de déchets, de recyclage et autres entreprises spécialisées dans la gestion des déchets

- Quelles tailles d'entreprises (part des petites et moyennes entreprises)?**

Dans ces quatre secteurs, une large gamme d'entreprises, de taille très variable - de très petite à très grande - seront concernées.

- Y a-t-il dans la Communauté des zones géographiques particulières où ces entreprises sont implantées?**

La présente proposition touchera plus particulièrement les entreprises des États adhérents.

- 3. Quelles mesures les entreprises devront-elles prendre pour se conformer à la proposition?**

Par rapport aux échéances prévues par la directive révisée sur les emballages, la présente proposition réduira probablement le niveau des contributions financières aux systèmes de recyclage pendant la nouvelle période transitoire accordée. Elle réduira les coûts pour les emballeurs et les détaillants et retardera l'augmentation du volume d'activité prévu pour les entreprises de gestion des déchets.

D'une manière plus générale, la directive sur les emballages touche les entreprises de la manière suivante. Les contributions financières des fabricants d'emballages, des emballeurs et des détaillants aux systèmes de recyclage dépendent de la législation nationale. La mesure dans laquelle de telles contributions sont exigées varie selon les États membres. Normalement, le coût de ces contributions est répercuté sur les consommateurs d'emballages. Une autre possibilité consiste à imposer aux entreprises l'obligation d'organiser la reprise et le recyclage des déchets

d'emballages provenant de leurs propres produits. Les entreprises de gestion des déchets et les recycleurs verront augmenter leurs activités normales.

4. Quels effets économiques la proposition est-elle susceptible d'avoir:

– sur l'emploi?

Par rapport aux échéances fixées par la directive révisée sur les emballages, l'emploi progressera plus lentement dans les secteurs de la gestion des déchets et du recyclage. Il est difficile d'évaluer les effets macroéconomiques sur l'emploi, mais on peut supposer que les effets généraux de la proposition, comme de la directive sur les emballages dans son ensemble, seront limités.

– sur les investissements et la création de nouvelles entreprises?

Par rapport aux échéances fixées par la directive révisée sur les emballages, le renforcement des obligations concernant le recyclage n'encouragera qu'avec un certain retard les investissements dans les secteurs de la gestion des déchets et du recyclage. Cette observation s'applique également à la création éventuelle de nouvelles entreprises.

– sur la compétitivité des entreprises?

Une étude réalisée par l'université de Belfast¹⁶ et d'autres organisations n'a pas constaté d'effets significatifs de la directive originale sur les emballages en ce qui concerne la compétitivité des entreprises. Rien ne permet de supposer que la présente proposition aura d'importants effets sur la compétitivité des entreprises.

5. La proposition contient-elle des mesures visant à tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, etc.)?

non

CONSULTATION

Compte tenu de la nécessité de présenter cette proposition rapidement, il n'a pas été possible d'organiser de consultation avec les parties concernées. Il n'en reste pas moins que les délais plus ambitieux prévus par la directive révisée sur les emballages auraient, selon toute probabilité, entraîné des coûts et des problèmes de mise en œuvre importants pour beaucoup d'entreprises.

6. Liste des organisations qui ont été consultées sur la proposition, et exposé des éléments essentiels de leur position.

¹⁶ «University of Belfast et al.: Study on measuring the competitiveness effects of environmental compliance: the importance of regulation and market pressures» (ENV4-CT96-0237).