

## II

*(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)*

## KOMMISSION

## ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 22. November 1999

**zur Bestätigung der von den Niederlanden gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle notifizierten Maßnahmen**

*(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 3818)***(Nur der niederländische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

(1999/823/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle<sup>(1)</sup>, insbesondere auf Artikel 6 Absatz 6,

nach Überprüfung in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, daß die Bedingungen gemäß Artikel 6 Absatz 6 erfüllt sind,

in Erwägung nachstehender Gründe:

## I. VERFAHREN

## 1. Richtlinie 94/62/EG

- (1) Mit der Richtlinie 94/62/EG, die auf Artikel 95 (ex-Artikel 100a) EG-Vertrag beruht, sollen die einzelstaatlichen Maßnahmen zur Entsorgung von Verpackungen und Verpackungsabfall harmonisiert werden, um nicht nur eventuelle Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern und sie damit möglichst weitgehend zu schützen, sondern auch um das Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und Handelshemmnisse sowie Wettbewerbsverzerrungen oder -beschränkungen in der Gemeinschaft auszuschließen. Zu diesem Zweck sind in Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie unter anderem quantifizierte Vorgaben festgelegt, die die Mitgliedstaaten bei der Verwertung und der stoff-

lichen Verwertung von Verpackungsabfall erreichen müssen.

- (2) Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a) müssen bis zum 30. Juni 2001 mindestens 50 und höchstens 65 Gewichtsprozent des Verpackungsabfalls verwertet werden. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) müssen im Rahmen dieses Verwertungsziels im selben Zeitraum mindestens 25 und höchstens 45 Gewichtsprozent des gesamten im Verpackungsabfall enthaltenen Verpackungsmaterials, mindestens aber 15 Gewichtsprozent jedes einzelnen Verpackungsmaterials, stofflich verwertet werden.
- (3) Durch Artikel 6 Absatz 6 wird ein Überwachungsverfahren eingeführt, das die Kohärenz der von den Mitgliedstaaten gewählten Strategien gewährleisten, insbesondere vermeiden helfen soll, daß die Vorgaben eines Mitgliedstaates andere Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Richtlinie behindern oder zu einer Verzerrung des Binnenmarkts führen.
- (4) Unter dieser Voraussetzung hat die Kommission solche Maßnahmen nach sorgfältiger Prüfung zu bestätigen.

## 2. Notifizierte Maßnahmen

- (5) Die Niederlande haben die Richtlinie 94/62/EG mit einer Verordnung (nachstehend „die Verordnung“ genannt) umgesetzt, die am 4. Juli 1997 im „Staatscourant“ veröffentlicht wurde und am 1. August 1997 in Kraft trat.

<sup>(1)</sup> ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

- (6) Nach Artikel 3 der Verordnung sind Hersteller und Importeure verpflichtet, ab dem 1. August 1998 65 % des Verpackungsabfalls zu verwerten und 45 % des gesamten im Verpackungsabfall enthaltenen Verpackungsmaterials, mindestens aber 15 Gewichtsprozent jedes einzelnen Verpackungsmaterials, stofflich zu verwerten. Dieser Verpflichtung kann auf drei verschiedenen Wegen nachgekommen werden:
- a) Die Hersteller/Importeure können dieser Verpflichtung einzeln nachkommen. Für diesen Fall ist in Artikel 6 der Verordnung vorgesehen, daß sie dem zuständigen Ministerium einzeln mitteilen, wie der Verpackungsabfall zurückgenommen, verwertet und stofflich verwertet wird.
  - b) Die Hersteller/Importeure können dem zuständigen Ministerium gemeinsam mitteilen, wie sie den Verpflichtungen des Artikels 3 (Artikel 9 der Verordnung) nachkommen wollen. Dazu müssen sie nachweisen, daß sie einer Vereinigung von Herstellern und Importeuren angehören, die diesen Verpflichtungen in ihrem Namen nachkommt. Die Verpflichtung, die Zielvorgaben für die Verwertung und stoffliche Verwertung zu erreichen, gilt nach wie vor für jeden einzelnen, es entfällt jedoch die Verpflichtung für jeden einzelnen, das Ministerium entsprechend zu unterrichten.
  - c) Hersteller/Importeure, die eine Vereinbarung zwischen Behörden und Wirtschaftsakteuren der Verpackungsindustrie unterzeichnet haben, in der verbindliche Vereinbarungen über die Umsetzung der Verpflichtungen der Verordnung getroffen worden sind, sind von den Einzelverpflichtungen nach den Artikeln 3 bis 9 der Verordnung (Artikel 2 der Verordnung) befreit. Obwohl die Verpflichtung zur Erreichung der Zielvorgaben für die Verwertung und stoffliche Verwertung bestehen bleibt, sind Hersteller und Importeure, die die Vereinbarung unterzeichnet haben, von den Notifizierungs- und Berichterstattungspflichten der Verordnung befreit. Darüber hinaus müssen Hersteller/Importeure, die die Vereinbarung unterzeichnet haben, Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung erreichen, die über die in der Verordnung festgelegten Zielvorgaben hinausgehen. Der Grundgedanke bei dieser Möglichkeit ist es, weiter gehende Zielvorgaben mit geringstmöglichem Verwaltungsaufwand zu erreichen.
- (7) Artikel 2 der Verordnung wurde mit der „Verpackungsvereinbarung II“ (nachstehend „die Vereinbarung“ genannt) umgesetzt. Gewisse Bestimmungen in der Vereinbarung gehen über die Zielvorgaben des Artikels 6 Absatz 1 der Richtlinie 94/62/EG hinaus, was sie zum Hauptgegenstand dieser Entscheidung werden läßt.
- (8) Ein Entwurf der „Verpackungsvereinbarung II“ wurde der Kommission am 25. August 1997 im Rahmen des Verfahrens der Richtlinie 83/189/EG<sup>(1)</sup> übermittelt (Notifizierung 97/0576/NL). Diese Vereinbarung besteht aus einer allgemeinen Vereinbarung und einer Reihe von Teilvereinbarungen. Das Gesamtziel der allgemeinen Vereinbarung besteht darin, die Menge des zu beseitigenden Verpackungsabfalls zu minimieren. Dazu sieht die Vereinbarung vor, daß bis zum 30. Juni 2001 mindestens 65 % des im Verpackungsabfall enthaltenen, Verpackungsmaterials stofflich zu verwerten sind. Für die verschiedenen Arten von Verpackungsmaterial sind in den jeweiligen Teilvereinbarungen besondere Zielvorgaben festgelegt (85 % für Papier, 90 % für Glas, 80 % für Metalle, 27 % für Kunststoffe und 15 % für Holz).
- (9) In ihrer Stellungnahme zu dem übermittelten Entwurf der Vereinbarung erbat die Kommission am 26. November 1997 eine Bestätigung der Niederlande, daß sie Artikel 6 Absatz 6 in Anspruch nehmen wollen, sowie Informationen über die Zielvorstellungen für die stoffliche Verwertung und über die getroffenen Maßnahmen, um Handelsbeschränkungen und Verzerrungen des Marktes zu verhindern und sicherzustellen, daß anderen Mitgliedstaaten keine Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Richtlinie bereitet werden.
- (10) Am 19. November 1997 äußerte sich auch das Vereinigte Königreich zu dieser Notifizierung und bat um „zusätzliche Informationen“ als Nachweis dafür, daß die Bedingungen des Artikels 6 Absatz 6 erfüllt sind.
- (11) Die „Verpackungsvereinbarung II“ wurde am 15. Dezember 1997 unterzeichnet.
- (12) Mit Schreiben vom 18. März 1998 teilten die Niederlande auf die Stellungnahmen der Kommission und des Vereinigten Königreichs mit, daß die stoffliche Verwertung von Verpackungsmaterial insgesamt bereits einen Anteil von 51 % erreicht hatte und daß die bestehenden Kapazitäten zur stofflichen Verwertung als bei weitem ausreichend angesehen wurden, um die in der Richtlinie festgelegte Maximalvorgabe für die stoffliche Verwertung zu überschreiten. Für weitere Einzelheiten verwiesen die Niederlande auf ein gesondertes Schreiben vom 26. Februar 1998 an die Kommission. In diesem Schreiben bestätigten die Niederlande ihre Absicht, bis zum Jahr 2001 bei der stofflichen Verwertung einen Anteil von 65 % zu erreichen. Die Niederlande wiesen darauf hin, daß stofflich verwertbare Verpackungen den Bestimmungen des freien Verkehrs unterliegen, so daß es schwierig ist, genau zu überwachen, welcher Teil der bestehenden niederländischen Kapazitäten zur stofflichen Verwertung für die stoffliche Verwertung niederländischen Abfalls genutzt wird und welcher Teil des niederländischen Abfalls im Ausland der stofflichen Verwertung zugeführt wird. Die Niederlande verwiesen auf die Diskussion, die am 21. April 1997 in dem nach Artikel 21 eingesetzten Ausschuß geführt wurde und bei der man sich darüber einig geworden war, daß jenen Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle zukommen sollte, die befürchten, daß sie bei der Einhaltung der Richtlinie in ihren Ländern durch Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten behindert werden. Um einen Überblick über die bestehenden Kapazitäten zur stofflichen Verwertung in den Niederlanden zu vermitteln, wurde die folgende Tabelle vorgelegt, aus der hervorgeht, daß ausreichend Kapazitäten für die bis 2001 zusätzlich stofflich zu verwertenden Verpackungen vorhanden sind.

<sup>(1)</sup> ABL L 109 vom 26.4.1983, S. 8. Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie 98/34/EG geändert. (ABL L 204 vom 21.7.1998, S. 37).

	Glas	Papier/Karton	Metall	Kunststoffe
Produktionskapazität in den Niederlanden 1996 (in 1 000 t)	820	2 824	6 000	3 000
Verwendung von Rückführgütern 1996 (in 1 000 t)	400	2 106	1 500	300
1996 in den Verkehr gebrachte Verpackungen (in 1 000 t)	472	1 401	214	613
1996 stofflich verwertete Verpackungen (in 1 000 t)	338	865	126	67
Anteil der 1996 stofflich verwerteten Verpackungen (in Prozent)	72	62	59	11
Für 2001 angestrebter Anteil des stofflich zu verwertenden Verpackungsabfalls (in Prozent)	90	85	80	35
Für 2001 angestrebter stofflich zu verwertender Verpackungsabfall (in 1 000 t)	425	1 191	171	214
2001 zusätzlich stofflich zu verwertende Verpackungen im Vergleich zu 1996 (in 1 000 t)	87	326	45	147

**3. Stellungnahmen**

- (13) Laut Artikel 6 Absatz 6 erläßt die Kommission nach Überprüfung der Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Entscheidung. Zu diesem Zweck hat sie im Rahmen des durch Artikel 21 der Richtlinie 94/62/EG eingesetzten Ausschusses die Mitgliedstaaten zu dieser Notifizierung konsultiert. Am 6. Juli 1999 wurde die Angelegenheit in dem Ausschuß erörtert. Dabei wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, der Kommission ihre Stellungnahme bis zum 20. Juli 1999 schriftlich zu übermitteln.
- (14) Das Vereinigte Königreich wies auf die praktischen Schwierigkeiten hin, die Auswirkungen der über die Maximalvorgaben der Richtlinie 94/62/EG hinausgehenden Maßnahmen zu bewerten, rechnete jedoch im Zusammenhang mit der niederländischen Notifizierung nicht mit größeren Schwierigkeiten. Italien wies darauf hin, daß es wichtig ist, daß die Kommission die nötigen Analysen vornimmt, um sicherzustellen, daß die Bedingungen des Artikels 6 Absatz 6 der Richtlinie 94/62/EG erfüllt sind. Unter der Voraussetzung, daß die Kommission die niederländischen Maßnahmen billigt, würde Italien keine Einwände erheben. Belgien forderte die Kommission auf, sicherzustellen, daß die Vergleichbarkeit der niederländischen Zielvorgaben mit denen der Richtlinie gewährleistet ist. Insbesondere forderte Belgien die Niederlande auf, zu erläutern, ob die in der Vereinbarung festgelegten Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung auch die Wiederverwendung von Verpackungen umfassen. Die Niederlande bestätigten, daß ihre Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung entsprechend der Richtlinie 94/62/EG nicht die Wiederverwendung von Verpackungen einschließen. Schließlich vertrat kein Mitgliedstaat die Ansicht, daß die niederländischen Maßnahmen zu Verzerrungen des Binnenmarkts führen oder die Einhaltung der Richtlinie durch andere Mitgliedstaaten behindern könnten.

**II. BEWERTUNG**

- (15) Artikel 6 Absatz 6 der Richtlinie 94/62/EG gestattet es den Mitgliedstaaten, über die Vorgaben des Artikels 6 Absatz 1 Buchstaben a) und b) hinauszugehen, wenn sie zu diesem Zweck ausreichende Kapazitäten zur Verwertung, einschließlich der stofflichen Verwertung, bereit-

stellen. Die Maßnahmen müssen im Interesse eines hohen Umweltschutzes liegen und dürfen nur unter der Voraussetzung getroffen werden, daß sie keine Verzerrung des Binnenmarkts bewirken und andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, der Richtlinie nachzukommen. Auch dürfen sie nicht zu einer willkürlichen Diskriminierung oder zu einer verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten führen.

- (16) Im vorliegenden Fall haben die Niederlande eine Ausnahme von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) beantragt.
- (17) Die Kommission hat die Mitgliedstaaten konsultiert. Es wurden keine Einwände gegen die niederländischen Maßnahmen vorgebracht.
  - a) **Ausreichende Kapazitäten zur Verwertung und stofflichen Verwertung**
- (18) Diese Bestimmung wird von der Kommission so ausgelegt, daß die Mitgliedstaaten die Verwertung, einschließlich der stofflichen Verwertung, nicht unbedingt selbst vornehmen müssen. Die Mitgliedstaaten können auch Kapazitäten in anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nutzen, um die Vorgaben für die Verwertung und die stoffliche Verwertung zu erfüllen. Dies erschwert jedoch eine präzise Quantifizierung der vorhandenen Kapazitäten, da der Markt für die stoffliche Verwertung offen und international ist.
- (19) Dieses Kriterium soll ferner sicherstellen, daß die in einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen in einem anderen nicht zu Problemen mit der Einhaltung der Richtlinie führen. Es ist daher im Zusammenhang mit den übrigen in Artikel 6 Absatz 6 genannten Kriterien zu sehen. In der Praxis ist die Einhaltung dieses Kriteriums ein Hinweis auf die Erfüllung der Kriterien b) und c). Besonders wenn die Vorgaben über die in Artikel 6 Absatz 1 festgelegten hinausgehen, sollte dafür gesorgt werden, daß dies nicht zu Lasten der Sammel- und Verwertungssysteme in anderen Mitgliedstaaten geht.

(20) Was die niederländischen notifizierten Maßnahmen betrifft, so besagen die Informationen, die die niederländische Regierung der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten vorgelegt hat, daß das Überschreiten der Vorgaben der Richtlinie 94/62/EG keine Störung des Marktes für Rückführgüter in anderen Mitgliedstaaten nach sich ziehen wird.

(21) Den in der obenstehenden Tabelle zusammengefaßten Angaben der Niederlande ist insbesondere zu entnehmen, daß bereits 1996 72 % der Glasverpackungen, 62 % der Papier- und Kartonverpackungen, 59 % der Metallverpackungen und 11 % der Kunststoffverpackungen stofflich verwertet wurden und daß es keine Kapazitätsprobleme bei der stofflichen Verwertung zusätzlicher Verpackungsmengen im Jahr 2001 gibt. Die derzeitige Produktionskapazität in diesen Sektoren erlaubt eine erhebliche Steigerung des Anteils der der stofflichen Verwertung zugeführten Verpackungen, ohne unbedingt Kapazitäten für die stoffliche Verwertung außerhalb des niederländischen Hoheitsgebiets in Anspruch nehmen zu müssen.

(22) Die Kommission ist der Meinung, daß die Niederlande über ausreichende Kapazitäten für die stoffliche Verwertung verfügen.

#### b) Mögliche Verzerrungen des Binnenmarkts

(23) Die Kommission hat die von den Niederlanden notifizierten Maßnahmen bewertet und ist zu dem Schluß gekommen, daß die in der Vereinbarung festgelegten Prozentsätze für die stoffliche Verwertung derzeit nicht zu Verzerrungen des Binnenmarkts zu führen scheinen. Diese Entscheidung ergeht unbeschadet der vollen Anwendung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere was den freien Warenverkehr betrifft. Wie die Konsultation der anderen Mitgliedstaaten ergab, war keiner von ihnen der Meinung, daß die niederländische Maßnahme zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte.

(24) Der Kommission liegen sonst keine Hinweise darauf vor, daß die niederländischen Vorgaben für die stoffliche Verwertung zu Marktstörungen führen könnten.

#### c) Keine Behinderung anderer Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Richtlinie

(25) Mit diesem Kriterium soll vermieden werden, daß die Kapazitäten der Mitgliedstaaten für die Verwertung, einschließlich der stofflichen Verwertung, völlig mit Verpackungsabfall ausgelastet werden, der in anderen Mitgliedstaaten gesammelt wurde. Dies ist besonders für die Mitgliedstaaten von Bedeutung, die noch nicht mit der Verwertung, einschließlich der stofflichen Verwertung, in großem Umfang begonnen haben und wo es noch keine Sammelinfrastuktur gibt oder diese noch nicht fertiggestellt ist.

(26) Bei der Bewertung der notifizierten Maßnahmen anhand dieses Kriteriums sollte in erster Linie der Standpunkt der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, die infolge von Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten möglicherweise die Vorgaben der Richtlinie nicht erreichen können. Kein

Mitgliedstaat hat die Befürchtung geäußert, daß er durch die von den Niederlanden notifizierten Maßnahmen an der Einhaltung der Richtlinie gehindert werden könnte. Auch der Kommission sind keine Probleme bei der Einhaltung der Richtlinie durch andere Mitgliedstaaten infolge der Maßnahmen der Niederlande bekannt.

(27) Bei der Bewertung der Frage, ob die Überschreitung der Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung durch die Niederlande dazu führt, daß die Kapazitäten in anderen Mitgliedstaaten völlig ausgelastet werden und dadurch andere Mitgliedstaaten die Zielvorgaben der Richtlinie nicht einhalten könnten, trägt die Kommission auch der Tatsache Rechnung, daß insgesamt weniger als 5 % des in der Gemeinschaft anfallenden Verpackungsabfalls in den Niederlanden erzeugt wird. Daher und angesichts des in den Niederlanden bereits erreichten hohen Anteils der stofflichen Verwertung besteht nach Meinung der Kommission keine Gefahr, daß die Maßnahme zu Problemen anderer Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie 94/62/EG führt.

#### d) Keine willkürliche Diskriminierung

(28) Die niederländischen Maßnahmen gelten ausnahmslos für sämtliche Verpackungsabfälle, gleichgültig, ob sie bei einheimischen oder importierten Erzeugnissen anfallen. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten konsultiert und keine Anhaltspunkte für eine Diskriminierung gefunden.

#### e) Keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten

(29) Dieser Begriff bezieht sich auf eine mögliche Beschränkung der Einfuhr von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten und auf den indirekten Schutz der heimischen Produktion. Abfälle sind Güter im Sinne der Artikel 28 bis 30 EG-Vertrag. Daher könnten abfallwirtschaftliche Maßnahmen unter Umständen auch zu einer Handelsbeschränkung oder zum Schutz der heimischen Produktion führen. Die Kommission muß daher prüfen, ob sich unerwünschte Auswirkungen vermeiden lassen, indem die Vorgaben so festgelegt werden, daß die Produktion und der Vertrieb im Inland nicht indirekt begünstigt werden. Der Inhalt der niederländischen Maßnahmen und ihre Anwendung scheinen jedoch nicht den Schluß zuzulassen, daß die notifizierten niederländischen Maßnahmen den Handel einschränken.

### III. SCHLUSSFOLGERUNG

(30) Aufgrund der Angaben der Niederlande und des Ergebnisses der Konsultation der Mitgliedstaaten, das in den vorstehenden Erwägungen dargelegt ist, kommt die Kommission zu dem Schluß, daß die von den Niederlanden gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Richtlinie 94/62/EG notifizierten Maßnahmen zu bestätigen sind, da erwiesenermaßen

- in den Niederlanden ausreichende Kapazitäten für die stoffliche Verwertung existieren,
- die Maßnahmen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt führen,

- die Maßnahmen andere Mitgliedstaaten nicht daran hindern, die Richtlinienvorschriften zu erfüllen,
- die Maßnahmen keine willkürliche Diskriminierung darstellen und
- die Maßnahmen keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mitgliedstaaten darstellen —

6 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 94/62/EG hinausgehen, werden hiermit bestätigt.

*Artikel 2*

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet.

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Brüssel, den 22. November 1999

*Artikel 1*

Die von den Niederlanden notifizierte Maßnahmen, die über die Maximalvorgaben für die stoffliche Verwertung des Artikels

*Für die Kommission*

Margot WALLSTRÖM

*Mitglied der Kommission*