

II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 22 päivänä marraskuuta 1999,

niiden toimenpiteiden vahvistamisesta, jotka Alankomaat on ilmoittanut pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti

(tiedoksiannettu numerolla K(1999) 3818)

(Ainoastaan hollanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(1999/823/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon pakkauksista ja pakkausjätteistä 20 päivänä joulukuuta 1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/62/EY⁽¹⁾ ja erityisesti sen 6 artiklan 6 kohdan,

on tarkastanut yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, että 6 artiklan 6 kohdassa asetetut ehdot täyttyvät,

sekä katsoo seuraavaa:

I MENETTELY

1. Direktiivi 94/62/EY

- 1) Perustamissopimuksen 95 artiklaan (entiseen 100 a artiklaan) perustuvalla direktiivillä 94/62/EY pyritään yhdenmukaistamaan pakkauksista ja pakkausjätteistä huolehtimiseen liittyvät kansalliset toimenpiteet, jotta ehkäistäisiin tai lievennettäisiin niiden ympäristövaikutuksia ja saavutettaisiin siten ympäristönsuojelun korkea taso sekä varmistettaisiin sisämarkkinoiden toiminta ja vältettäisiin kaupankäynnille aiheutuvat esteet sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittaminen yhteisössä. Tämän vuoksi direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa pakkausjätteiden hyödyntämistä ja kierrätystä koskevista määrällisistä tavoitteista, jotka jäsenvaltioiden on saavutettava.

- 2) Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2001 on hyödynnettävä vähintään 50 prosenttia ja enintään 65 prosenttia pakkausjätteistä painon mukaan laskettuna. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan tämän yleisen tavoitteen yhteydessä ja samassa määräajassa on kierrätettävä vähintään 25 prosenttia ja enintään 45 prosenttia kaikista pakkausjätteissä esiintyvistä pakkausmateriaaleista painon mukaan laskettuna siten, että kunkin pakkausmateriaalin osalta kierrätetään vähintään 15 prosenttia painon mukaan laskettuna.

- 3) Direktiivin 6 artiklan 6 kohdassa säädetään seurantamenetelmästä, jolla varmistetaan jäsenvaltioiden valitsemien erilaisten lähestymistapojen yhdenmukaisuus; sen erityisenä tarkoituksena on varmistaa, että yhdessä jäsenvaltiossa asetetut tavoitteet eivät estä muita jäsenvaltioita noudattamasta direktiiviä tai aiheuta sisämarkkinoiden vääristymistä.

- 4) Kyseisen säännöksen mukaan komissio vahvistaa nämä toimenpiteet asianmukaisen tarkastuksen jälkeen.

2. Ilmoitetut toimenpiteet

- 5) Alankomaat saattoi direktiivin 94/62/EY osaksi kansallista lainsäädäntöä "Staatscourant"-lehdessä 4 päivänä heinäkuuta 1997 julkaistulla asetuksella (jäljempänä 'asetus'), joka tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 1997.

⁽¹⁾ EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10.

- 6) Asetuksen 3 artikla velvoittaa tuottajat ja maahantuojat 1 päivästä elokuuta 1998 alkaen hyödyntämään 65 prosenttia pakkausjätteistä ja kierrättämään 45 prosenttia kaikista pakkausjätteissä esiintyvistä pakkausmateriaaleista siten, että kunkin pakkausmateriaalin osalta kierrätetään vähintään 15 prosenttia painon mukaan laskettuna. Tämä velvollisuus voidaan täyttää kolmella tavalla:
- Tuottajat ja maahantuojat voivat täyttää velvollisuuden erikseen. Siinä tapauksessa jokaisen niistä on asetuksen 6 artiklan mukaan ilmoitettava asianomaiselle ministeriölle, miten se kerää, hyödyntää ja kierrättää pakkausjätteet.
 - Tuottajat ja maahantuojat voivat yhdessä ilmoittaa ministeriölle, miten ne aikovat täyttää 3 artiklassa asetetut velvollisuudet (asetuksen 9 artikla). Tämä edellyttää, että ne osoittavat kuuluvansa sellaiseen tuottajien ja maahantuojien organisaatioon, joka täyttää nämä velvollisuudet niiden puolesta. Jokainen tuottaja ja maahantuoja on siitä huolimatta velvollinen saavuttamaan hyödyntämis- ja kierrätystavoitteet erikseen, mutta ne eivät ole enää itse velvollisia ilmoittamaan asiasta ministeriölle.
 - Ne tuottajat ja maahantuojat, jotka ovat allekirjoittaneet viranomaisten ja pakkausketjun taloudellisten toimijoiden välisen sopimuksen, joka sisältää sitoumukset asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien täyttämistä, on vapautettu asetuksen 3—9 artiklassa säädettyistä omakohtaisista velvollisuuksista (asetuksen 2 artikla). Vaikka hyödyntämis- ja kierrätystavoitteiden saavuttamista koskeva velvollisuus on edelleen voimassa, sopimuksen allekirjoittaneet tuottajat ja maahantuojat on vapautettu asetuksessa säädetystä ilmoitus- ja raportointivelvollisuudesta. Lisäksi sopimuksen allekirjoittaneiden tuottajien ja maahantuojien on saavutettava asetuksessa säädettyjä korkeammat kierrätystavoitteet. Tällä vaihtoehdolla pyritään saavuttamaan asetuksen tavoitteita korkeammalle asetetut tavoitteet mahdollisimman pienin hallinnollisin kustannuksin.
- 7) Asetuksen 2 artikla on pantu täytäntöön "toisella pakkaussopimuksella" (jäljempänä 'sopimus'). Eräät sopimusmääräykset edellyttävät direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 1 kohdassa asetettujen tavoitteiden ylittämistä, minkä vuoksi ne ovat tämän päätöksen pääasiallisena kohteena.
- 8) Komissiolle ilmoitettiin "toisen pakkaussopimuksen" luonnoksesta 25 päivänä elokuuta 1997 (ilmoitus 97/0576/NL) direktiivissä 83/189/EY⁽¹⁾ säädetyn menettelyn mukaisesti. Kyseinen sopimus koostuu pääasiallisesta sopimuksesta ja useista osasopimuksista. Pääasial-
- lisen sopimuksen yleisenä tavoitteena on saada käytöstä poistettavien pakkausjätteiden määrä mahdollisimman pieneksi. Tämän saavuttamiseksi sopimuksessa määrätään, että pakkausjätteissä esiintyvistä pakkausmateriaaleista on kierrätettävä vähintään 65 prosenttia 30 päivään kesäkuuta 2001 mennessä. Osasopimuksissa asetetaan kutakin pakkausmateriaalia koskevat erityistavoitteet (paperi 85 prosenttia, lasi 90 prosenttia, metallit 80 prosenttia, muovit 27 prosenttia ja puu 15 prosenttia).
- Ilmoitetusta sopimusluonnoksesta 26 päivänä marraskuuta 1997 esittämässään huomautuksissa komissio pyysi Alankomaita vahvistamaan, että se aikoi viitata 6 artiklan 6 kohtaan, ja antamaan tietoja todennäköisistä kierrätystavoitteista ja sellaisista toimenpiteistä, joilla pyritään estämään direktiivin noudattamiseen liittyvät ongelmat muissa jäsenvaltioissa sekä kaupan esteiden syntyminen ja markkinoiden vääristyminen.
 - Yhdistynyt kuningaskunta esitti 19 päivänä marraskuuta 1997 omat ilmoitusta koskevat huomautuksensa ja vaati niissä "lisätietoja", jotka osoittaisivat, että 6 artiklan 6 kohdassa säädettyjä ehtoja noudatetaan.
 - "Toinen pakkaussopimus" allekirjoitettiin 15 päivänä joulukuuta 1997.
 - Alankomaat vastasi komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiin huomautuksiin 18 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä kirjeellä, jossa se ilmoitti, että pakkausmateriaalien kierrätyksessä oli jo päästy 51 prosentin kierrätysasteeseen ja että nykyisen kierrätyskapasiteetin katsottiin olevan niin suuri, että direktiivissä asetettu kierrätyksen enimmäistavoite voidaan ylittää. Yksityiskohtien osalta Alankomaat viittasi komissiolle osoitettuun, 26 päivänä helmikuuta 1998 päivätyyn kirjeeseen. Kyseisessä kirjeessä Alankomaat vahvisti aikomuksensa saavuttaa 65 prosentin kierrätystavoite vuoteen 2001 mennessä. Alankomaat huomautti, että koska kierrätettäviin pakkauksiin sovelletaan vapaan liikkuvuuden sääntöjä, on vaikea valvoa tarkasti, kuinka suuri osa Alankomaiden nykyisestä kierrätyskapasiteetista käytetään Alankomaissa syntyneen jätteen kierrätykseen ja kuinka suuri osa Alankomaissa syntyneestä jätteestä kierrätetään ulkomailla. Alankomaat viittasi direktiivin 21 artiklalla perustetussa komiteassa 21 päivänä huhtikuuta 1997 käytyyn keskusteluun, jossa päästiin yksimielisyyteen siitä, että sellaisten jäsenvaltioiden, jotka pelkäävät muiden jäsenvaltioiden toimenpiteiden estävän niitä noudattamasta direktiiviä, on oltava keskeisessä asemassa. Antaakseen käsityksen nykyisestä kierrätyskapasiteetistaan Alankomaat toimitti seuraavan taulukon, joka osoittaa, että sen kierrätyskapasiteetti on riittävä, vaikka kierrätettävien pakkausten määrä lisääntyy vuoteen 2001 mennessä.

⁽¹⁾ EYVL L 109, 26.4.1983, s. 8. (Direktiiviä on muutettu direktiivillä 98/34/EY, EYVL L 204, 21.7.1998, s. 37.)

	Lasi	Paperi/pahvi	Metallit	Muovit
Alankomaiden tuotantokapasiteetti vuonna 1996 (kilotonneina)	820	2 824	6 000	3 000
Kierrätettyjen materiaalien käyttö vuonna 1996 (kilotonneina)	400	2 106	1 500	300
Markkinoille tuotujen pakkausten määrä vuonna 1996 (kilotonneina)	472	1 401	214	613
Kierrätettyjen pakkausten määrä vuonna 1996 (kilotonneina)	338	865	126	67
Kierrätettyjen pakkausten osuus prosentteina vuonna 1996	72	62	59	11
Vuoden 2001 tavoitteeksi asetettu kierrätettyjen pakkausjätteen osuus prosentteina	90	85	80	35
Vuoden 2001 tavoitteeksi asetettu kierrätettyjen pakkausjätteen määrä (kilotonneina)	425	1 191	171	214
Kierrätettyjen pakkausten määrän lisääntyminen vuosina 1996—2001 (kilotonneina)	87	326	45	147

3. Lausunnot

- 13) Direktiivin 6 artiklan 6 kohdassa säädetään, että komissio tekee toimenpiteitä koskevan päätöksen tarkastettuaan kyseiset toimenpiteet yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Tämän perusteella komissio kuuli jäsenvaltioita Alankomaiden ilmoituksesta direktiivin 94/62/EY 21 artiklalla perustetussa komiteassa. Komitea keskusteli asiasta 6 päivänä heinäkuuta 1999. Sen jälkeen jäsenvaltioita kehoitettiin lähettämään komissiolle kirjalliset huomautuksensa 20 päivään heinäkuuta 1999 mennessä.
- 14) Yhdistynyt kuningaskunta huomautti, että käytännössä on vaikea arvioida, mitä vaikutuksia on sellaisilla toimenpiteillä, joilla ylitetään direktiivissä 94/62/EY asetetut enimmäistavoitteet, mutta se ei odottanut Alankomaiden ilmoittamien toimenpiteiden aiheuttavan merkittäviä ongelmia. Italia piti tärkeänä, että komissio tekee tarpeelliset tutkimukset, joilla varmistettaisiin direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 6 kohdassa asetettujen ehtojen täyttäminen. Jos komissio hyväksyy Alankomaiden toimenpiteet, Italia ei aio esittää vastalauseita. Belgia kehotti komissiota varmistamaan, että Alankomaiden tavoitteet vastaavat direktiivissä asetettuja tavoitteita. Belgia pyysi Alankomaita erityisesti täsmentämään, sisältykö sopimuksessa asetettuihin kierrätystavoitteisiin myös pakkausten uudelleenkäyttö. Alankomaat vahvisti, ettei sen kierrätystavoitteisiin sisälly pakkausten uudelleenkäyttöä direktiivin 94/62/EY mukaisesti. Yksikään jäsenvaltio ei väittänyt, että Alankomaiden toimenpiteet aiheuttaisivat sisämarkkinoiden vääristymistä tai estäisivät muita jäsenvaltioita noudattamasta direktiiviä.

II ARVIOINTI

- 15) Direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ylittää 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa vahvistetut tavoitteet, jos niillä on käytössään asianmukainen kierrätys- ja hyödyntämiskapasiteetti. Toimenpiteet on toteutettava ympäristönsuojelun

korkean tason varmistamiseksi sillä edellytyksellä, etteivät ne aiheuta sisämarkkinoiden vääristymistä eivätkä estä muita jäsenvaltioita noudattamasta direktiiviä. Ne eivät myöskään saa aiheuttaa mielivaltaista syrjintää tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista.

- 16) Käsillä olevassa tapauksessa Alankomaat on pyytänyt lupaa poiketa 6 artiklan 1 kohdan b alakohdasta.
- 17) Komissio on kuullut jäsenvaltioita, eikä Alankomaiden toimenpidettä vastaan ole esitetty vastalauseita.

a) Asianmukainen hyödyntämis- ja kierrätyskapasiteetti

- 18) Komissio tulkitsee tämän vaatimuksen siten, ettei jäsenvaltiolla itsellään edellytetä olevan koko hyödyntämiseen ja kierrätykseen tarvittavaa kapasiteettia. Kierrätys- ja hyödyntämistavoitteidensa saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat käyttää myös toisissa jäsenvaltioissa ja EU:n ulkopuolisissa maissa olevaa kapasiteettia. Tämä vaikeuttaa kuitenkin käytettävissä olevan kapasiteetin tarkkaa määrittämistä, koska kierrätys tapahtuu avoimilla kansainvälisillä markkinoilla.
- 19) Tällä perusteella on lisäksi tarkoitus varmistaa, etteivät yhdessä jäsenvaltiossa toteutetut toimenpiteet vaikeuta direktiivin noudattamista muissa jäsenvaltioissa; tästä syystä peruste olisi nähtävä muiden 6 artiklan 6 kohdassa vahvistettujen perusteiden yhteydessä. Kyseisen perusteen noudattaminen merkitsee käytännössä jäljempänä käsiteltävien b ja c kohdan perusteiden noudattamista. Erityisesti sellaisten tavoitteiden asettamisessa, jotka ylittävät 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetut tavoitteet, olisi varmistettava, ettei niillä vahingoiteta muiden jäsenvaltioiden keräys- ja kierrätysjärjestelmiä.

- 20) Alankomaiden ilmoittamista toimenpiteistä voidaan todeta, että Alankomaiden hallituksen komissiolle ja muille jäsenvaltioille toimittamat tiedot osoittavat, ettei direktiivissä 94/62/EY asetettujen tavoitteiden ylittyminen vääristä muiden jäsenvaltioiden kierrätysmarkkinoita.
- 21) Tarkemmin todettakoon, että Alankomaiden hallituksen toimittamat tiedot, jotka on tiivistetty edellä olevaan taulukkoon, osoittavat, että Alankomaissa onnistuttiin jo vuonna 1996 kierrättämään 72 prosenttia lasipakkauksista, 62 prosenttia paperi- ja pahvipakkauksista, 59 prosenttia metallipakkauksista ja 11 prosenttia muovipakkauksista, eikä kierrätettävän pakkausmäärän lisääntyminen aiheuta kapasiteettiongelmia vuonna 2001. Näiden alojen nykyinen tuotantokapasiteetti on niin suuri, että pakkausten kierrätysastetta voidaan nostaa huomattavasti ilman Alankomaiden alueen ulkopuolella olevan kierrätyskapasiteetin käyttöä.
- 22) Komissio katsoo, että Alankomailla on käytössään asianmukainen kierrätyskapasiteetti.

b) Mahdollinen sisämarkkinoiden vääristyminen

- 23) Komissio on arvioinut Alankomaiden ilmoittamat toimenpiteet ja tullut siihen tulokseen, että sopimuksessa vahvistetut kierrätysasteet eivät näytä toistaiseksi aiheuttavan sisämarkkinoiden vääristymistä. Tämä päätös ei rajoita yhteisön lainsäädännön täysimääräistä soveltamista varsinkaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta. Muiden jäsenvaltioiden kuuleminen on osoittanut, ettei yksikään jäsenvaltio katso Alankomaiden toimenpiteiden voivan johtaa markkinoiden vääristymiseen.
- 24) Komissiolla ei ole muita tietoja, jotka osoittaisivat, että Alankomaiden kierrätystavoitteet voivat johtaa markkinoiden vääristymiseen.

c) Muita jäsenvaltioita ei estetä noudattamasta direktiiviä

- 25) Tämän perusteen avulla pyritään estämään se, että jäsenvaltioiden kierrätys- ja hyödyntämiskapasiteetti käytettäisiin muissa jäsenvaltioissa kerättyjen pakkausjätteiden käsittelyyn. Tämä on erityisen tärkeää niille jäsenvaltioille, jotka eivät ole vielä aloittaneet suurimittaista pakkausjätteiden kierrätystä ja joilta puuttuvat valmiit keräykseen tarvittavat perusrakenteet.
- 26) Kun ilmoitettuja toimenpiteitä arvioidaan tällä perusteella, on ennen kaikkea otettava huomioon niiden jäsenvaltioiden lausunnot, joiden pyrkimykset direktiivissä asetettuihin tavoitteisiin voivat vaarantua muiden jäsenvaltioiden toimenpiteiden takia. Yksikään jäsenvaltio ei ilmaissut olevansa huolissaan siitä, että Alankomaiden ilmoittamat toimenpiteet estäisivät direktiivin noudattamista. Komissio ei myöskään ole tietoinen

mistään direktiivin noudattamiseen liittyvistä ongelmista, joita Alankomaiden toimenpiteet olisivat aiheuttaneet muille jäsenvaltioille, eikä sille ole ilmoitettu tällaisia ongelmia.

- 27) Kun komissio arvioi, voiko kierrätystavoitteen ylittäminen Alankomaissa edellyttää muiden jäsenvaltioiden kierrätyskapasiteetin käyttöä, mikä voisi aiheuttaa ongelmia muille jäsenvaltioille niiden pyrkiessä direktiivissä asetettuihin tavoitteisiin, se ottaa huomioon myös sen tosiseikan, että Alankomaat tuottaa alle 5 prosenttia yhteisössä tuotetuista pakkausjätteistä. Lisäksi komissio ottaa huomioon Alankomaissa saavutetut korkeat kierrätysasteet, ja näiden seikkojen perusteella se katsoo, etteivät Alankomaiden toimenpiteet ole vaarassa estää muita jäsenvaltioita pääsemästä direktiivissä 94/62/EY asetettuihin tavoitteisiin.

d) Toimenpiteet eivät ole mielivaltaisen syrjinnän keino

- 28) Alankomaiden toimenpiteitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin pakkausjätteisiin riippumatta siitä, ovatko ne peräisin kotimaisista vai maahantuoduista tuotteista. Komissio on kuullut jäsenvaltioita, ja sen saamat tiedot eivät viittaa mielivaltaiseen syrjintään.

e) Toimenpiteet eivät rajoita peiteltyä jäsenvaltioiden välistä kauppaa

- 29) Tällä tarkoitetaan muista jäsenvaltioista tuoduille tuotteille mahdollisesti asetettuja rajoituksia ja kotimaisen tuotannon epäsuoraa suojelua. Jätteet ovat perustamisopimuksen 28, 29 ja 30 artiklan soveltamisalaan kuuluvia tavaroita, ja siksi jätehuollon alalla toteutetuilla toimenpiteillä voidaan joissakin olosuhteissa myös rajoittaa kauppaa tai suojella kotimaista tuotantoa. Tästä syystä komission on arvioitava, voidaanko epäsuotavat vaikutukset välttää, jos tavoitteet asetetaan siten, ettei kotimaista tuotantoa tai jakelua suojella epäsuorasti. Alankomaiden toimenpiteiden sisältö ja niiden soveltaminen eivät anna aihetta olettaa, että Alankomaiden ilmoittamat toimenpiteet rajoittaisivat kauppaa.

III PÄÄTELMÄT

- 30) Komissio on Alankomaiden toimittamien tietojen ja jäsenvaltioiden edellä käsiteltyjen lausuntojen perusteella tullut siihen tulokseen, että sen olisi vahvistettava toimenpiteet, jotka Alankomaat on ilmoittanut direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti, koska on osoitettu, että

- Alankomailla on käytössään asianmukainen kierrätyskapasiteetti
- toimenpiteet eivät aiheuta sisämarkkinoiden vääristymistä

- toimenpiteet eivät estä muita jäsenvaltioita noudattamasta direktiiviä
- toimenpiteet eivät johda mielivaltaiseen syrjintään
- toimenpiteet eivät merkitse jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista,

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

Tehty Brysselissä 22 päivänä marraskuuta 1999.

1 artikla

Vahvistetaan Alankomaiden ilmoittamat toimenpiteet, jotka ylittävät direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetetun kierrätystä koskevan enimmäistavoitteen.

Komission puolesta

Margot WALLSTRÖM

Komission jäsen
