

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 15 september 1999

houdende bevestiging van de maatregelen waarvan door België kennis is gegeven op grond van artikel 6, lid 6, van Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende verpakking en verpakkingsafval*(kennisgeving geschied onder nummer C(1999) 2919)***(Slechts de teksten in de Nederlandse en de Franse taal zijn authentiek)****(Voor de EER relevante tekst)**

(1999/652/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval⁽¹⁾, inzonderheid op artikel 6, lid 6,

Na raadpleging van het bij Richtlijn 94/62/EG opgerichte comité,

Overwegende hetgeen volgt:

I. PROCEDURE**1. Richtlijn 94/62/EG**

Richtlijn 94/62/EG, die is gebaseerd op artikel 95 (voormalig artikel 100 A) van het Verdrag, beoogt de verschillende nationale maatregelen betreffende het beheer van verpakking en verpakkingsafval te harmoniseren, enerzijds om milieueffecten daarvan te voorkomen of te verminderen, zodat een hoog niveau van milieubescherming wordt bereikt, en anderzijds om de werking van de interne markt te waarborgen en handelsbelemmeringen, concurrentievervalsing en -beperking in de Gemeenschap te voorkomen. Daartoe legt artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, onder andere, een aantal kwantitatieve taakstellingen vast, die de lidstaten op hun grondgebied dienen te verwezenlijken met betrekking tot recycling en terugwinning van verpakkingsafval.

Artikel 6, lid 1, onder a), bepaalt dat vóór 30 juni 2001 tussen de 50 en 65 gewichtsprocent verpakkingsafval moet worden teruggewonnen. Op grond van artikel 6, lid 1, onder b) moet binnen deze algemene doelstelling en voor dezelfde termijn 25 tot 45 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid in verpakkingsafval voorkomende verpakkingsmaterialen worden gerecycleerd, met een minimum van 15 gewichtsprocent voor elk verpakkingsmateriaal afzonderlijk.

Bij artikel 6, lid 6, wordt een controleprocedure ingevoerd, die zorgt voor de samenhang tussen de verschillende, door de lidstaten gekozen strategieën, met name om te verhinderen dat taakstellingen van de ene lidstaat de naleving van de richtlijn door een andere lidstaat bemoeilijken of verstoringen van de interne markt veroorzaken.

Op grond van die bepaling dient de Commissie dergelijke maatregelen na een passende controle te bevestigen.

2. De aangemelde maatregelen

Op 13 juli 1996 hebben de Belgische autoriteiten in het kader van de procedure van Richtlijn 83/189/EG⁽²⁾ van de Raad een ontwerp van „Samenwerkingsovereenkomst inzake preventie en beheer van verpakkingsafval” (notificatie 96/240/B) aangemeld.

In België is de federale overheid alleen inzake met producten verband houdende kwesties (zoals in het geval van artikel 9 en bijlage II) bevoegd tot omzetting van Richtlijn 94/62/EG. De vaststelling van taakstellingen voor terugwinning en recycling van in verpakkingsafval aanwezige verpakkingsmaterialen, als omschreven in artikel 6 van Richtlijn 94/62/EG, behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten. Met het oog op een samenhangende en consequente omzetting en tenuitvoerlegging van Richtlijn 94/62/EG, in het bijzonder van artikel 6, achtten de drie Belgische Gewesten het noodzakelijk de Samenwerkingsovereenkomst inzake preventie en beheer van verpakkingsafval te sluiten. Deze overeenkomst is een besluit met kracht van wet en vormt de maatregel tot omzetting van artikel 6 van Richtlijn 94/62/EG. De samenwerkingsovereenkomst legt aan economische subjecten (eenieder die producten heeft verpakt of doen verpakken, met inbegrip van importeurs, indien de producten niet in België verpakt zijn) de verplichting op de verpakkingsmaterialen in het op de markt gebrachte verpakkingsafval terug te nemen en te recylen/terug te winnen (artikel 6 van de samenwerkingsovereenkomst), hetzij zelf, hetzij door sluiting van een overeenkomst met een derde (artikel 7, lid 1, van de samenwerkingsovereenkomst), en kwantitatieve doelstellingen te bereiken wat recycling en terugwinning betreft (artikel 3, lid 2, van de samenwerkingsovereenkomst). Economische subjecten moeten aan de Intergewestelijke Commissie voor verpakkingen meedelen hoe zij aan die verplichting denken te voldoen. Wat de huishoudelijke verpakkingen betreft, is dit onverkort de bevoegdheid van de met inzameling van huisvuil langs de openbare weg belaste overheidsdiensten. De Intergewestelijke Commissie beoordeelt de wijze waarop de economische subjecten aan de verplichting van artikel 6 van de samenwerkingsovereenkomst willen voldoen, en keurt deze goed of af (artikel 7, lid 2 van de samenwerkingsovereenkomst). Economische subjecten hebben

⁽¹⁾ PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10.

⁽²⁾ PB L 109 van 26.4.1983, blz. 8. Deze richtlijn is gewijzigd bij Richtlijn 98/34/EG, PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37.

de mogelijkheid om hun terugname- en recycling/terugwinningsverplichting over te dragen aan een erkende instelling (artikel 8 van de samenwerkingsovereenkomst), door met die instelling een overeenkomst te sluiten, en zich te verbinden tot maatregelen die de erkende instelling in staat stellen haar taakstellingen op het gebied van recycling- en terugwinning te realiseren. De erkende instellingen moeten de kwantitatieve doelstellingen van artikel 3, lid 2 zien te bereiken, en daarnaast voldoen aan een aantal juridische en financiële eisen (artikelen 9 tot en met 15 van de samenwerkingsovereenkomst).

Artikel 3, lid 2 van de samenwerkingsovereenkomst geeft de volgende in gewicht uitgedrukte globale minimumpercentages betreffende recycling en terugwinning van verpakkingsafval:

- voor 1998: 45 % recycling - 70 % terugwinning
- voor 1999: 50 % recycling - 80 % terugwinning.

Deze recycling- en terugwinningspercentages moeten door de betrokken economische subjecten middels het hierboven beschreven systeem worden gehaald in elk van de drie Gewesten, namelijk Vlaanderen, Wallonië en Brussel, zowel wat betreft het huishoudelijk als het industrieel huishoudelijk verpakkingsafval.

Bij de ontwerp-samenwerkingsovereenkomst was een bijlage gevoegd, met een overzicht van de maatregelen die zijn genomen om aan de voorwaarden van artikel 6, lid 6, van Richtlijn 94/62/EG te voldoen. Deze maatregelen omvatten:

- een analyse van de terugwinningscapaciteiten in relatie met elke verpakkingsafvalstroom voor de komende jaren. Deze analyse wordt uitgebreid in onderstaand hoofdstuk II, onder a), weergegeven;
- een beschrijving van de bepalingen die verstoringen van het handelsverkeer moeten voorkomen. Deze omvatten een geleidelijke tenuitvoerlegging van de wetgeving en een procedure van permanent toezicht, dat moet worden uitgeoefend door de Intergewestelijke Commissie voor verpakkingen en de respectievelijke Gewesten, die zullen toezien op het opzetten van de nodige inzamelingsinfrastructuren. Er zal een periodieke controle plaatsvinden in het kader van de jaarlijkse goedkeuring van de begrotingen voor de erkende instellingen en van de efficiëncybewaking van de recycling- en terugwinningsbedrijven;
- een analyse van de verschillende afvalstromen in een studie over „de ecologische normalisatie van verpakking in België”, die tegelijk met de notificatie aan de Commissie is toegezonden en daarna door de Commissie onder de overige lidstaten is verspreid.

Op 14 oktober 1996 heeft de Commissie in haar commentaar op de volgens de procedure van Richtlijn 83/189/EEG aangeelde ontwerp tekst bevestigd dat België een beroep wilde doen op artikel 6 van Richtlijn 94/62/EG. Ook twee lidstaten hebben op de Belgische notificatie 96/240/EG gereageerd. Op 11 oktober heeft Frankrijk een uitvoerig gemotiveerde mening inzake de aangemelde ontwerp tekst ingediend, waarin onder meer werd gezegd dat in verband met de in de samenwerkingsovereenkomst voor 1999 voorziene recycling- en terugwin-

ningspercentages vóór de vaststelling van deze taakstellingen eerst de procedure van artikel 6, lid 6 moest worden gevolgd. Op 14 oktober 1996 heeft ook Finland commentaar geleverd op de notificatie, maar is niet ingegaan op de kwestie van artikel 6, lid 6.

Op 20 december 1997 heeft België, in antwoord op de uitvoerig gemotiveerde mening van Frankrijk, een uitgebreid overzicht gegeven van haar huidige industriële capaciteit, en aangetoond dat aan de voorwaarden van artikel 6, lid 6, werd voldaan.

De samenwerkingsovereenkomst is bij het decreet van 21 januari 1997 van het Vlaamse Gewest, bij het decreet van 16 januari 1997 van het Waalse Gewest, en bij de verordening van 24 januari van het Brussels Gewest (allemaal gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 5 maart 1997) goedgekeurd. De definitieve tekst van de maatregelen is aan de Commissie meegedeeld op 30 april 1997.

3. Standpunten

Artikel 6, lid 6, bepaalt dat de Commissie, na de maatregelen in samenwerking met de lidstaten te hebben geverifieerd, een besluit neemt. Derhalve heeft de Commissie over deze kennisgeving met de lidstaten overleg gepleegd in het kader van het bij artikel 21 van Richtlijn 94/62/EG opgerichte comité. Deze procedure werd de meest passende geacht, en geen van de lidstaten heeft hiertegen bezwaar gemaakt. Een eerste uitwisseling van standpunten vond plaats op de bijeenkomst van het comité van 21 april 1997. De lidstaten werd verzocht vóór 31 mei 1997 hun schriftelijke opmerkingen bij de Commissie in te dienen. België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben schriftelijk commentaar ingediend. De aangelegenheid werd opnieuw besproken op de vergadering van het comité van 4 september 1997.

Geen enkele lidstaat heeft gesteld dat de Belgische maatregelen een verstoring van de interne markt zouden inhouden of de naleving van de richtlijn door andere lidstaten zouden bemoeilijken.

Verscheidene lidstaten wezen erop dat er met de Commissie zou moeten worden afgesproken welke soort gegevens de lidstaten dienen te verstrekken wanneer zij overeenkomstig artikel 6, lid 6, een maatregel aanmelden. Er werd een aantal problemen erkend, met name met betrekking tot de beoordeling van de terugwinnings- en recyclingcapaciteiten die op de open internationale markt bestaan en het feit dat het niet altijd mogelijk is te voorzien of bepaalde maatregelen tot gevolg zullen hebben dat de maximumtaakstellingen van Richtlijn 94/62/EG zullen worden overschreden.

Frankrijk was van oordeel dat de Commissie en de lidstaten hierin moeilijk een standpunt zouden kunnen innemen zolang er geen gemeenschappelijke methode bestond voor het opzetten van de database (zie artikel 12 van Richtlijn 94/62/EG), en er altijd problemen zouden zijn bij het berekenen van de bereikte taakstellingen, zolang dit niet gebeurd was. Frankrijk stelde derhalve voor met een besluit inzake de Belgische notificatie te wachten totdat een gemeenschappelijke methode tot stand was gekomen (¹).

(¹) In verband met deze kwestie wordt vastgesteld dat de voltooiing van de databases overeenkomstig Beschikking 97/138/EG diende te gebeuren, teneinde aan de doelstellingen van de richtlijn te voldoen en te zorgen voor een gemeenschappelijke methodiek in de toekomst, maar dit is geen voorwaarde voor bevestiging van maatregelen in het kader van artikel 6, lid 6.

Tijdens de bijeenkomst van het comité bleek algemene overeenstemming te bestaan over de noodzaak te blijven toezien op de gevolgen van de maatregelen, teneinde te kunnen vaststellen of zich verstoringen van de handel zouden voordoen en zo nodig op te treden. Het Verenigd Koninkrijk gaf aan, dat het nuttig zou zijn gegevens te verstrekken over economische aspecten zoals historische niveaus en voorspellingen inzake herverwerking en herverwerkingscapaciteiten, alsmede invoer en uitvoer van verpakkingsafval en historische prijsreeksen. Er bestond echter ook een algemene consensus dat in de procedure een hoofdrol moet worden gespeeld door de lidstaten die vreesden dat hun naleving van de richtlijn door maatregelen van andere lidstaten zou worden belemmerd. Wanneer een maatregel die de maximumtaakstellingen van de richtlijn overschrijdt, tot nalevingsmoeilijkheden voor andere lidstaten leidt, dienen deze lidstaten deze situatie bekend te maken, zodat passende tegenmaatregelen kunnen worden genomen. De Commissie verzoekt derhalve de lidstaten haar onverwijld in kennis te stellen van alle informatie betreffende eventuele negatieve gevolgen als bedoeld in artikel 6, lid 6, op hun grondgebied.

Het Verenigd Koninkrijk stelde ook voor om de gevolgen van alle reeds bestaande hogere taakstellingen te bestuderen bij de voorgenomen herziening van de taakstellingen van artikel 6, lid 1, die voor 1 januari 2001 dient plaats te vinden.

II. BEOORDELING

Gezien de vertraging die zou ontstaan, indien zij zou wachten op de gegevens overeenkomstig Beschikking 97/138/EG van de Commissie⁽¹⁾, en rekening houdende met het feit dat geen negatieve gevolgen met betrekking tot de in artikel 6, lid 6, vermelde elementen zijn gesignaleerd, acht de Commissie het niet nodig deze beschikking uit te stellen, zoals door Frankrijk was voorgesteld.

Artikel 6, lid 6, van Richtlijn 94/62/EG staat de lidstaten toe, strengere taakstellingen vast te stellen dan die van artikel 6, lid 1, onder a) en b), wanneer de lidstaat daartoe in voldoende recycling- en terugwinningscapaciteit voorziet. De maatregelen dienen te worden genomen met het oog op een hoge mate van milieubescherming, mogen geen verstoringen van de interne markt veroorzaken en mogen de naleving van de richtlijn door andere lidstaten niet bemoeilijken. Voorts mogen zij geen willekeurig middel tot discriminatie of een verkapt beperking van de handel tussen lidstaten vormen.

In het onderhavige geval heeft België verzocht om ontheffing van artikel 6, lid 1, onder a) en b).

De Commissie heeft de lidstaten geraadpleegd, en die hebben geen bezwaar gemaakt tegen de Belgische maatregelen.

a) *Passende capaciteit voor recycling*

Deze eis wordt door de Commissie zodanig geïnterpreteerd, dat hij de lidstaten geen volledige autarkie oplegt met betrekking tot recycling en terugwinning. De lidstaten mogen ook gebruik maken van capaciteiten in andere lidstaten en in derde landen

om aan hun recycling- en terugwinningsdoelstellingen te voldoen. Dit maakt het echter moeilijk een precieze kwantitatieve beoordeling uit te voeren van de beschikbare capaciteit, aangezien recycling plaatsvindt in een open internationale markt.

Dit criterium zorgt er ook voor dat door een lidstaat genomen maatregelen er niet toe leiden dat andere lidstaten problemen krijgen met de naleving van de richtlijn. Daarom moet het in combinatie met de andere criteria van artikel 6, lid 6, worden beschouwd. In de praktijk betekent naleving van dit criterium dat ook aan de criteria onder b) en c) wordt voldaan. Er moet met name voor worden gezorgd dat, wanneer strengere doelstellingen worden vastgesteld dan die van artikel 6, lid 1, dit niet tot negatieve gevolgen leidt voor de inzamelings- en recyclingregelingen in andere lidstaten.

Wat de door België aangemelde maatregelen betreft, uit de door de Belgische regering aan de Commissie en de overige lidstaten verstrekte informatie blijkt dat overschrijding van de taakstellingen van Richtlijn 94/62/EG niet tot verstoring van de markt voor gerecyclede producten in andere lidstaten leidt. Zo is reeds in 1997 voor verpakkingsglas een recyclingpercentage gehaald van 55 %, en zijn er geen capaciteitsproblemen bij de verwerking van het bruine en groene verpakkingsglasafval. België beschikt over een centrum met een recyclingcapaciteit van 160 000 ton glas per jaar en over vijf verwerkingscentra die secundair materiaal leveren, waar zowel bij Belgische als buitenlandse recyclingbedrijven vraag naar is. Wit glas wordt geëxporteerd naar de buitenlandse bedrijven die dit afval willen kopen.

Ook voor de metalen verpakkingen bestaan er geen capaciteitsproblemen: het jaarlijks verbruik van ferrometalen door de staalindustrie in België bedraagt 3,5 miljoen ton, waarvan 1,27 miljoen ton wordt ingevoerd. Voor de non-ferrometalen heeft België een capaciteit van meer dan 500 000 ton per jaar.

Op het gebied van de mechanische recycling van kunststoffen zijn er volgens de Belgische autoriteiten een aantal bedrijven die reeds in 1997 goed waren voor de recycling van 50 000 ton per jaar. Het aantal ondernemers in deze bedrijfstak is een aanwijzing dat verdere uitbreiding van deze markt tot de mogelijkheden behoort, vooral in de sectoren wegebouw, openbare werken en rioolpijpen. België streeft naar een mechanisch recyclingpercentage van 15 % voor plastic verpakkingsafval; de resterende fractie gaat naar de huisvuilverbrandingsovens en cementovens. Voor energierugwinning in cementovens werd in 1997 10 000 ton plastic gebruikt, maar de terugwinningscapaciteit kan nog worden verhoogd van 60 000 tot 80 000 ton per jaar. Ook is er voldoende terugwinningscapaciteit voorhanden in met warmterugwinningssystemen uitgeruste huisvuilverbrandingsovens en staalfabrieken.

In de papier- en kartonindustrie beschikte men reeds in 1997 over een recyclingcapaciteit van meer dan een miljoen ton per jaar. In deze sector moeten de bedrijven papierafval importeren om winstgevend te zijn, zodat er geen problemen met de recyclingcapaciteit zijn.

⁽¹⁾ PB L 52 van 22.2.1997, blz. 22.

De Commissie is derhalve van oordeel dat België over passende terugwinnings- en recyclingcapaciteit beschikt.

b) *Mogelijke verstoring van de interne markt*

De Commissie heeft de door België aangemelde maatregelen beoordeeld, en is van oordeel dat de terugwinnings- en recyclingpercentages die door de wetgeving aan de exploitanten worden opgelegd, momenteel geen verstoring van de interne markt lijken te veroorzaken. Deze beschikking is onverminderd de volledige toepassing van het communautair recht met betrekking tot het vrij verkeer van goederen. Bij overleg met de andere lidstaten bleek geen van die andere lidstaten van mening te zijn dat de Belgische maatregel tot marktverstoringen leidt. Volgens de Belgische autoriteiten is dit risico niet aanwezig, gezien de geringe omvang van de Belgische markt en de geleidelijke toepassing van de aangemelde maatregelen. In verband hiermee wordt ook een toezichthoudend lichaam opgericht.

De Commissie beschikt verder niet over enige aanwijzingen dat de Belgische recycling- en terugwinningstaakstellingen tot willekeurige marktverstoringen zullen leiden.

c) *Geen bemoeilijking van de naleving van de richtlijn door andere lidstaten*

Dit criterium beoogt te vermijden dat de recycling- en terugwinningscapaciteit van een lidstaat volledig wordt opgebruikt door in andere lidstaten ingezameld verpakkingsafval. Dit is met name van belang voor de lidstaten die nog niet zijn begonnen met een grootschalige recycling van verpakkingsafval en waar de infrastructuur voor de inzameling nog moet worden opgezet of voltooid.

De beoordeling van de aangemelde maatregelen in het licht van dit criterium dient vooral rekening te houden met het standpunt van de lidstaten wier naleving van de doelstellingen van de richtlijn in gevaar zou kunnen worden gebracht door maatregelen van andere lidstaten. Geen van de lidstaten gaf uiting aan enige bezorgdheid dat de naleving van de richtlijn zou kunnen worden belemmerd door de door België aangemelde maatregelen. De Commissie is evenmin op de hoogte van enig nalevingsprobleem in de andere lidstaten ten gevolge van de Belgische maatregelen.

Bij de beoordeling of het overschrijden van de recyclingtaakstelling door België tot de benutting van recyclingcapaciteit in andere lidstaten kan leiden, hetgeen eventueel kan leiden tot nalevingsproblemen in andere lidstaten met betrekking tot de taakstellingen van de richtlijn, moet de Commissie ook rekening houden met het feit dat België slechts ongeveer 3 % van het in de Gemeenschap geproduceerde verpakkingsafval produceert. Volgens de Commissie bestaat er derhalve geen reëel risico dat dit tot moeilijkheden voor andere lidstaten kan leiden om te voldoen aan de taakstellingen van Richtlijn 94/62/EG.

d) *Geen willekeurig middel tot discriminatie*

De Belgische maatregelen zijn zonder onderscheid van toepassing op alle verpakkingsafval, of dit nu afkomstig is van binnenlandse of geïmporteerde producten. De Commissie heeft

overleg gepleegd met de lidstaten: uit de verkregen informatie blijkt geen enkele discriminatie.

e) *Geen verkapte beperking van de handel tussen lidstaten*

Hier gaat het om mogelijke beperkingen van de invoer van producten uit andere lidstaten en om indirecte bescherming van de binnenlandse productie. Afvalstoffen zijn goederen die onder het werkingsgebied van de artikelen 28 tot en met 30 van het Verdrag vallen, zodat maatregelen op het gebied van afvalbeheer onder bepaalde omstandigheden ook kunnen leiden tot beperking van de handel of bescherming van de binnenlandse productie. Daarom moet de Commissie beoordelen of ongewenste effecten worden vermeden door een zodanige keuze van taakstellingen dat er geen sprake is van indirecte begunstiging van de binnenlandse productie of distributie. Gezien de inhoud van de Belgische maatregelen en de toepassing ervan lijkt de conclusie dat hierdoor geen handelsbeperkingen worden veroorzaakt gerechtvaardigd.

III. CONCLUSIE

De Commissie concludeert, in het licht van de door België verstrekte informatie en het resultaat van het overleg met de lidstaten zoals hierboven beschreven, dat de door België overeenkomstig artikel 6, lid 6, van Richtlijn 94/62/EG aangemelde maatregelen moeten worden bevestigd, omdat is gebleken dat:

- er passende capaciteit voor terugwinning en recycling in België aanwezig is;
- de maatregelen geen verstoring van de interne markt veroorzaken;
- de maatregelen de naleving van de richtlijn door andere lidstaten niet bemoeilijken;
- de maatregelen geen willekeurig middel tot discriminatie inhouden;
- de maatregelen geen verkapte beperking van de handel tussen lidstaten vormen,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De door België aangemelde maatregelen die verder gaan dan de respectievelijk in artikel 6, lid 1, onder a) en artikel 6, lid 1, onder b) van Richtlijn 94/62/EG vastgelegde taakstellingen inzake terugwinning en recycling worden bij deze bevestigd.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 15 september 1999.

Voor de Commissie

Ritt BJERREGAARD

Lid van de Commissie