KOMMISSIONENS BESLUT

av den 15 september 1999

om bekräftande av de åtgärder som vidtagits av Belgien enligt artikel 6.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

[delgivet med nr K(1999) 2919]

(Endast den franska och nederländska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/652/EG)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall [1], särskilt artikel 6.6 i detta,

efter samråd med den kommitté som inrättats genom direktiv 94/62/EG, och

av följande skäl:

I. FÖRFARANDE

1. Direktiv 94/62/EG

Direktiv 94/62/BG som grundas på artikel 95 (tidigare artikel 100a) i fördraget syftar till att harmonisera nationella åtgärder som rör hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att förebygga och minska inverkan på miljön och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå, samt till att säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder och snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen. I detta syfte föreskrivs i artikel 6.1 i direktivet bland annat att medlemsstaterna skall uppnå vissa kvantifierade mål för återvinning och materialutnyttjande av förpackningsavfall.

I artikel 6.1 a fastställs att minst 50 viktprocent och högst 65 viktprocent av förpackningsavfallet skall återvinnas senast den 30 juni 2001. I enlighet med artikel 6.1b skall inom ramen för detta generella mål och inom samma tidsfrist minst 25 viktprocent och högst 45 viktprocent av samtliga förpackningsmaterial som ingår i förpackningsavfallet materialutnyttjas med minst 15 viktprocent för varje slag av förpackningsmaterial.

Genom artikel 6.6 inrättas ett övervakningsförfarande som skall garantera samstämmighet mellan de olika medlemsstaternas strategier, i synnerhet för att säkerställa att de mål som sätts upp i en medlemsstat inte hindrar andra medlemsstater från att följa direktivet eller ger upphov till störningar på den inre marknaden.

I enlighet med den bestämmelsen skall kommissionen bekräfta sådana åtgärder efter att de på lämpligt sätt kontrollerats.

2. De anmälda åtgärderna

Inom ramen för det förfarande som inrättades genom rådets direktiv 83/189/EG [2] underrättade de belgiska myndigheterna kommissionen den 13 juli 1996 om ett utkast till ett samarbetsavtal om förhindrande och hantering av förpackningsavfall (underrättelse 96/240/B).

I Belgien är den federala staten endast behörig att införliva direktiv 94/62/EG vad gäller produktrelaterade frågor (t.ex. artikel 9 och bilaga II). Definitionen av mål för återvinning och materialutnyttjande för det förpackningsmaterial som ingår i förpackningsavfallet i enlighet med artikel 6 i direktiv 94/62/EG faller under regionernas exklusiva behörighet. För att säkerställa ett enhetligt och konsekvent införlivande och genomförande av direktiv 94/62/EG och särskilt artikel 6 i detta, har de tre belgiska regionerna ansett det nödvändigt att sluta samarbetsavtalet om förhindrande och hantering av förpackningsavfall. Detta avtal är en rättsligt bindande lag och utgör införlivningsåtgärden avseende artikel 6 i direktiv 94/62/EG. I detta samarbetsavtal fastställs ekonomiska aktörers skyldighet (förpackningspåfyllare och förpackningsanvändare, inbegripet importörer för de fall förpackningarna fyllts på utanför Belgien) att ta tillbaka och materialutnyttja/återvinna de förpackningsmaterial som finns i förpackningsavfallet som släpps ut på marknaden (artikel 6 i samarbetsavtalet), antingen individuellt eller genom att anlita en tredje part (artikel 7.1 i samarbetsavtalet) samt deras skyldighet att uppnå kvantifierbara mål för materialutnyttjande och återvinning (artikel 3.2 i samarbetsavtalet). Ekonomiska aktörer skall meddela den interregionala förpackningskommissionen hur de avser att uppfylla dessa krav. För förpackningar för hushållsbruk skall detta inte påverka de behöriga offentliga myndigheternas rättigheter avseende avfallsinsamling på allmänna gator. Den interregionala kommissionen skall utvärdera och godkänna eller underkänna det sätt på vilket de ekonomiska aktörerna avser att fullfölja sina skyldigheter enligt artikel 6 i samarbetsavtalet (artikel 7.2 i samarbetsavtalet). Ekonomiska aktörer har möjligheten att bli befriade från skyldigheten att ta tillbaka och materialutnyttja/återvinna förpackningar genom att skriva ett kontrakt med en

[1] EGT L 365, 31.12.1994, s. 10.

[2] EGT L 109, 26.4.1983, s. 8. Detta direktiv har ändrats genom direktiv 98/34/EG, EGT L 204, 21.7.1998, s. 37.

organisme agréé (godkänt organ – artikel 8 i samarbetsavtalet) och förbinda sig att vidta åtgärder som möjliggör för det godkända organet att uppfylla sina mål för materialutnyttjande och återvinning. Sådana godkända organ måste uppnå de kvantifierbara mål som fastställs i artikel 3.2 i samarbetsavtalet och dessutom uppfylla ett antal krav avseende rättslig och ekonomisk situation (artikel 9–15 i samarbetsavtalet).

I dess artikel 3.2 fastställs följande allmänna minsta viktprocentsatser för materialutnyttjande och återvinning av förpackningsavfall:

— 1998: 45 % materialutnyttjande – 70 % återvinning.

— 1999: 50 % materialutnyttjande – 80 % återvinning.

Genom det system som beskrivs ovan skall dessa procentsatser för materialutnyttjande och återvinning uppnås av de berörda ekonomiska aktörerna, i var och en av de tre regionerna, dvs. Flandern, Wallonien och Bryssel, både vad gäller förpackningsavfall från hushåll och industriellt förpackningsavfall.

En bilaga till utkastet till samarbetsavtalet bifogades i underrättelsen och den innehöll en sammanfattning av de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att de villkor som fastställs i artikel 6.6 i direktiv 94/62/EG uppfylls. Dessa åtgärder består av följande:

— En analys av återvinningskapaciteten i förhållande till varje förpackningsavfallsflöde för kommande år. Denna analys beskrivs i detalj i kapitel II a.

— En beskrivning av de bestämmelser som syftar till att undvika snedvridning i handeln. De består av ett gradvis genomförande av lagstiftningen samt av ett permanent övervakningsförfarande som skall utövas av den interregionala förpackningskommissionen och de enskilda regionregeringarna som skall övervaka inrättandet av den nödvändiga insamlingsinfrastrukturen. En periodisk kontroll planeras också, inom ramen för både det årliga förfarandet för budgetgodkännande för de godkända organen (*organisme agréé*) och förfarandet för effektivitetsövervakning av materialutnyttjande- och återvinningsaktörerna.

En analys av de olika avfallsflödena gjordes i en undersökning om ”ekologisk standardisering av förpackningar i Belgien” vilken skickades till kommissionen tillsammans med underrättelsen och som kommissionen sedan skickade runt till alla övriga medlemsstater.

När kommissionen den 14 oktober 1996 i enlighet med det förfarande som inrättats genom direktiv 83/189/EEG kommenterade det anmälda utkastet, bekräftade den att Belgien ämnade använda sig av artikel 6.6 i direktiv 94/62/EG. Två medlemsstater reagerade också på den belgiska underrättelsen 96/240/B. Den 11 oktober 1996 skickade Frankrike ett detaljerat utlåtande om olika aspekter av det anmälda utkastet och nämnde bland annat att de procentsatser för materialutnyttjande och återvinning som fastställdes i utkastet till samarbetsavtalet för 1999 krävde att förfarandet i enlighet med artikel 6.6 skulle tillämpas innan sådana mål kunde antas. Den 14 oktober 1996 kommenterade även Finland underrättelsen men berörde inte frågan om artikel 6.6.

I ett svar till Frankrikes detaljerade utlåtande tillhandahöll Belgien den 20 december 1997 en detaljerad analys av den nuvarande industriella kapaciteten och visade att de villkor som fastställs i artikel 6.6 uppfylldes.

Samarbetsavtalet antogs genom ett dekret av den 21 januari 1997 av regionen Flandern, genom ett dekret av den 16 januari 1997 av regionen Wallonien och genom en förordning av den 24 januari 1997 av regionen Bryssel (samtliga offentliggjorda i *Moniteur* av den 5 mars 1997). Den slutliga texten av åtgärderna meddelades till kommissionen den 30 april 1997.

3. **Synpunkter**

I artikel 6.6 fastställs att kommissionen skall fatta beslut efter att i samarbete med medlemsstaterna ha konstaterat att åtgärderna överensstämmer med direktivet. Kommissionen rådfrågade därför medlemsstaterna om denna underrättelse inom ramen för den kommitté som upprättats enligt artikel 21 i direktiv 94/62/EG. Detta samrådsförfarande ansågs mest lämpat, och ingen medlemsstat gav uttryck för någon oenighet härom. Ett första meningsutbyte ägde rum vid kommitténs sammanträde den 21 april 1997. Medlemsstaterna ombads sedan att sända skriftliga kommentarer till kommissionen senast den 31 maj 1997. Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Nederländerna och Förenade kungariket inkom med skriftliga bidrag. Frågan diskuterades åter vid kommitténs sammanträde den 4 september 1997.

Ingen medlemsstat hävdade att de belgiska åtgärderna kunde skapa störningar på den inre marknaden eller hindra andra medlemsstater från att följa direktivet.

Flera medlemsstater påpekade att de och kommissionen borde enas om ett särskilt förfarande i vilket det fastslogs vilka uppgifter medlemsstaterna skulle lämna vid underrättelse om en åtgärd enligt artikel 6.6. De erkände dock att det fanns en rad svårigheter, i synnerhet när det gäller att utvärdera kapaciteten för materialutnyttjande och återvinning på den öppna internationella marknaden och med hänsyn till att det inte alltid är möjligt att förutse att vissa åtgärder kommer att leda till att målen i direktiv 94/62/EG överskrids.

Frankrike ansåg det svårt för kommissionen och medlemsstaterna att ta ställning i frågan så länge det inte finns någon gemensam metodik för hur databasen (enligt artikel 12 i direktiv 94/62/EG) skall upprättas, därför att det dessförinnan kommer att vara svårt att beräkna de uppnådda målen. Frankrike föreslog därför att beslutet om den belgiska underrättelsen skulle vänta tills det fanns en gemensam metod [1].

[1] När det gäller denna fråga har det fastställts att databaserna skall färdigställas i enlighet med beslut 97/138/EG för att säkerställa att direktivets mål uppnås och att det senare utarbetas en gemensam metodik, men detta är inte ett villkor för bekräftelse av åtgärderna enligt artikel 6.6.

På kommittémötet rådde det allmän enighet om att åtgärdernas verkan hela tiden måste övervakas så att eventuell snedvridning av handeln skall kunna upptäckas och motverkas. Förenade kungariket framhöll att det vore användbart med information om olika ekonomiska aspekter, som tidigare och beräknad framtida bearbetning och kapacitet för bearbetning, import och export av förpackningsavfall samt priserna under olika perioder. Det rådde dock också allmän enighet om att den främsta rollen vid förfarandet måste spelas av medlemsstater som fruktar att de skulle fa svårare att följa direktivet till följd av åtgärder som andra medlemsstater vidtar. Om en åtgärd som gör att de maximala procentsatserna i direktivet överskrids leder till att en annan medlemsstat får svårigheter att följa detta, är det främst denna stats sak att ta upp frågan, så att lämpliga motåtgärder kan vidtas. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att genast inkomma med alla uppgifter om eventuella negativa verkningar enligt artikel 6.6 som uppstår på deras territorium.

Förenade kungariket föreslog också att verkningarna av alla befintliga mer långtgående mål skulle undersökas under den planerade översynen av målen i artikel 6.1, det vill säga senast den 1 januari 2001.

II. **UTVÄRDERING**

Med tanke på den försening som skulle uppstå om kommissionen skulle behöva vänta på att få in uppgifter enligt kommissionens beslut 97/138/EG [1] och med hänsyn till att det inte lämnats några rapporter om negativa verkningar på de punkter som anges i artikel 6.6, anser kommissionen det inte vara nödvändigt att, som man föreslagit från fransk sida, skjuta upp det föreliggande beslutet.

Enligt artikel 6.6 i direktiv 94/62/EG får medlemsstaterna vidta åtgärder för att uppnå mer långtgående mål än de som anges i artikel 6.1 a och 6.1 b om de har tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande och återvinning. Åtgärderna skall vidtas med hänsyn till intresset av en hög miljöskyddsnivå och under förutsättning att dessa åtgärder inte leder till att den inre marknaden snedvrids eller till att andra medlemsstater hindras från att uppfylla kraven i direktivet. Åtgärderna får inte heller leda till godtycklig diskriminering eller medföra någon dold begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

I detta fall har Belgien ansökt om ett undantag från artikel 6.1 a och 6.1 b.

Kommissionen har rådfrågat medlemsstaterna som inte gjort några invändningar mot de belgiska åtgärderna.

a) *Tillräcklig kapacitet för återvinning och materialutnyttjande*

Kommissionen anser inte att detta krav innebär att materialutnyttjande och återvinning helt och hållet måste ske i respektive medlemsstat, utan en medlemsstat kan också utnyttja den kapacitet som finns i andra medlemsstater och i tredje land för att uppnå sina mål för materialutnyttjande och återvinning. Detta gör det dock svårt att exakt beräkna den tillgängliga kapaciteten eftersom materialutnyttjandet sker på en öppen internationell marknad.

Genom detta kriterium kan det också säkerställas att åtgärder som vidtas i en medlemsstat inte leder till att det blir svårare för andra medlemsstater att uppfylla kraven i direktivet. Kriteriet bör således ses i kombination med de andra kriterier som fastställs i artikel 6.6. Om detta kriterium uppfylls är det i praktiken en indikation på att kriterierna b och c också uppfylls. Om det fastställs mer långtgående mål än de som anges i artikel 6.1, bör det framför allt säkerställas att detta inte inverkar negativt på de system för insamling och materialutnyttjande som finns i de andra medlemsstaterna.

Vad gäller de belgiska anmälda åtgärderna tyder den information som den belgiska regeringen har tillsänt kommissionen och de övriga medlemsstaterna att överskridandet av målen i direktiv 94/62/EG inte vållar någon störning på marknaden för återvunna material i andra medlemsstater. De upplysningar som tillhandahölls av Belgien visar att en materialutnyttjandegrad på 55 % för glasförpackningar hade uppnåtts redan 1997 och att det inte finns några kapacitetsproblem för att tillvarata det bruna och gröna glasförpackningsavfall som uppstår. Kapacitet för materialutnyttjande säkerställs redan i och med att det i Belgien finns en anläggning som har kapacitet för materialutnyttjande av 160 000 ton glas per år samt fem hanteringsanläggningar som producerar sekundärmaterial som efterfrågas både av belgiska och utländska materialåtervinnare. Vitt glas exporteras till utländska industrier som är villiga att köpa sådant avfall.

Det finns inte heller några kapacitetsproblem för metallförpackningar, med tanke på att 3,5 miljoner ton järnhaltiga metaller årligen förbrukas i Belgien av stålindustrin och 1,27 miljoner ton sådant material importeras. Vad gäller icke-järnhaltiga metaller har Belgien en kapacitet som överstiger 500 000 ton/år.

När det gäller mekanisk materialåtervinning av syntetiska material anger belgiska myndigheter förekomsten av flera företag som sammanlagt under 1997 garanterade materialåtervinning av 50 000 ton material per år. Antalet ekonomiska aktörer i denna bransch tyder på en marknad som ytterligare kan expandera, särskilt inom sektorerna arbetsvägar, offentliga inrättningar och avloppsrör. Belgien räknar med att uppnå en procentsats för mekanisk materialåtervinning på 15 % för avfall från plastförpackningar medan återstoden skickas till kommunala avfallsförbränningsanläggningar eller cementugnar. Under 1997 användes 10 000 ton plastavfall till energiåtervinning i cementugnar, men återvinningskapaciteten kan ökas till 60 000–80 000 ton per år. Tillräcklig återvinningskapacitet finns också i kommunala avfallsförbränningsanläggningar som är utrustade med anordningar för värmeåtervinning samt i stålproduktionsanläggningar.

För papper och papp existerade redan 1997 en återvinningskapacitet på över en miljon ton per år. Industrin i denna sektor behöver importera pappersavfall för att vara lönsam så därför finns det inga återvinningskapacitetsproblem.

[1] EGT L 52, 22.2.1997, s. 22.

Kommissionen anser att Belgien tillhandahåller tillräcklig kapacitet för återvinning och materialåterutnyttjande.

b) *Potentiell snedvridning av den inre marknaden*

Kommissionen har utvärderat de åtgärder som anmälts från belgisk sida och funnit att procentsatserna för materialutnyttjande och återvinning samt det system för insamling som de belgiska aktörerna enligt lag måste delta i inte för närvarande verkar leda till någon snedvridning av den inre marknaden. Detta beslut påverkar inte den fullständiga tillämpningen av gemenskapslagstiftningen, särskilt inte vad gäller den fria rörelsen av varor. Samrådet med de övriga medlemsstaterna visade att ingen medlemsstat anser att den belgiska åtgärden skulle kunna leda till snedvridningar av marknaden. De belgiska myndigheterna uppger att det inte föreligger några sådana risker mot bakgrund av den belgiska marknadens ringa storlek och det gradvisa genomförandet av de anmälda åtgärderna. Ett övervakningsorgan skall också inrättas för detta ändamål.

Kommissionen har inte heller några andra uppgifter som tyder på att de belgiska målen för materialutnyttjande och återvinning skulle leda till godtyckliga snedvridningar av marknaden.

c) *Inga hinder för de övriga medlemsstaterna att uppfylla kraven i direktivet*

Syftet med detta kriterium är att undvika att kapaciteten för materialutnyttjande och återvinning i en medlemsstat upptas av förpackningsavfall som samlats in i andra medlemsstater. Detta är av särskild betydelse för de medlemsstater som ännu inte börjat med materialutnyttjande av förpackningsavfall i stor skala och där infrastrukturen för insamling ännu inte upprättats eller färdigställts.

Utvärderingen av de anmälda åtgärderna enligt detta kriterium bör framför allt göras med hänsyn till yttrandena från de medlemsstater som kan få svårt att uppnå målen i direktivet till följd av åtgärder som vidtas i andra medlemsstater. Inga medlemsstater har uttryckt oro för att de skulle hindras från att uppfylla kraven i direktivet på grund av de åtgärder som Belgien anmält. Kommissionen anser inte att de belgiska åtgärderna skulle kunna medföra problem för andra medlemsstater att uppfylla kraven i direktivet och har heller inte uppmärksammats på att så skulle vara fallet.

Vid bedömningen av huruvida det mål för materialutnyttjande som fastställts i Belgien skulle kunna leda till att kapaciteten för återvinning och materialutnyttjande i andra medlemsstater utnyttjas och därigenom potentiellt medföra problem för andra medlemsstater att uppnå målen i direktivet, tar kommissionen också hänsyn till att Belgien endast står för ungefär 3 % av allt förpackningsavfall som produceras inom EU. Kommissionen anser därför att det inte föreligger någon reell risk för att detta skulle kunna leda till problem för övriga medlemsstater att uppnå målen i direktiv 94/62/EG.

d) *Ingen godtycklig diskriminering*

De belgiska åtgärderna tillämpas utan åtskillnad på allt förpackningsmaterial oavsett om det kommer från inhemska eller importerade produkter. Kommissionen har rådfrågat medlemsstaterna och de uppgifter som erhållits tyder inte på att det förekommer någon diskriminering.

e) *Ingen dold begränsning av handeln mellan medlemsstater*

Med detta avses möjliga begränsningar av importen av produkter från andra medlemsstater och indirekt skydd av inhemsk produktion. Avfall omfattas av artikel 28–30 i fördraget och de åtgärder som vidtas inom området för avfallshantering kan därför under vissa omständigheter innebära att handeln begränsas eller att den inhemska produktionen skyddas. Kommissionen behöver därför utvärdera om oönskade effekter kan undvikas om målen formuleras på ett sådant sätt att inget indirekt gynnande av inhemsk produktion eller distribution sker. Innehållet i de belgiska åtgärderna och deras tillämpning verkar inte leda till slutsatsen att handelsbegränsningar orsakas av de anmälda belgiska åtgärderna.

III. **SLUTSATS**

Mot bakgrund av de uppgifter som tillhandahållits av Belgien och utifrån det ovan beskrivna samrådet med medlemsstaterna anser kommissionen att de åtgärder om vilka Belgien har underrättat kommissionen enligt artikel 6.6 i direktiv 94/62/EG kan bekräftas, då det har konstaterats att

— det finns tillräcklig kapacitet för återvinning och materialutnyttjande i Belgien,
— åtgärderna inte leder till snedvridningar av den inre marknaden,
— åtgärderna inte hindrar de andra medlemsstaterna från att uppfylla kraven i direktivet,
— åtgärderna inte leder till någon godtycklig diskriminering,
— åtgärderna inte utgör någon dold begränsning av handeln mellan medlemsstater.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

De åtgärder som har anmälts av Belgien och som innebär ett överskridande av de maximala mål för återvinning och materialutnyttjande som fastställs i artikel 6.1 a respektive 6.1 b i direktiv 94/62/EG bekräftas härmed.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Belgien.

Utfärdat i Bryssel den 15 september 1999.

På kommissionens vägnar
Ritt BJERREGAARD
Ledamot av kommissionen