II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 22 december 1998

om bekräftelse av de åtgärder som anmälts av Österrike enligt artikel 6.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall

[delgivet med nr K(1998) 3940]

(Endast den tyska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(1999/42/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION 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 upprättats genom direktiv 94/62/EG, och

av följande skäl:

I. FÖRFARANDE

1. **Direktiv 94/62/EG**

Direktiv 94/62/EG, som grundar sig på artikel 100 a 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, och vidare till att säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder liksom 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 ha återvunnits senast den 30 juni 2001. Inom detta generella mål och inom samma tidsfrist skall enligt artikel 6.1 b minst 25 viktprocent och högst 45 viktprocent av samtliga förpackningsmaterial som ingår i förpackningsavfallet materialutnyttjas och då minst 15 viktprocent av varje slag av förpackningsmaterial.

Artikel 6.6 innebär att ett övervakningsförfarande införs som skall säkerställa samstämmighet mellan olika strategier, som valts av medlemsstaterna särskilt för att undvika att mål som ställs upp i en medlemsstat hindrar andra medlemsstater från att följa direktivet eller ger upphov till störningar på den inre marknaden.

Enligt artikel 6.6 i direktiv 94/62/EG skall kommissionen bekräfta sådana åtgärder efter att de på lämpligt sätt kontrollerats.

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

2. **De anmälda åtgärderna**

I enlighet med rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter ([1]) underrättade den österrikiska regeringen den 23 december 1994 kommissionen om ett förslag om nationella åtgärder som skulle antas i fråga om förpackningar och förpackningsavfall (underrättelse 94/9059/A). Åtgärdsförslaget syftade till att anpassa österrikiska bestämmelser (förordning 645 av år 1992 om förpackningsavfall och förordning 646 av år 1992 om mål för förpackningsavfall) till innehållet i direktiv 94/62/EG, som skulle genomföras i nationell lagstiftning före den 30 juni 1996. I samband med en brevväxling med kommissionen om denna underrättelse meddelade den österrikiska regeringen den 29 maj 1995 sin avsikt att överskrida siffran för materialutnyttjande enligt artikel 6.1 b i direktiv 94/62/EG. I meddelandet förklarade den österrikiska regeringen att maximisiffran för materialutnyttjande redan hade överskridits 1994 och att statistiken visade att den skulle överskridas under 1995 också. Eftersom program hade gjorts upp som innebar att dessa mål skulle överskridas under kommande år, sökte den österrikiska regeringen bekräftelse härom hos kommissionen. Särskilt med tanke på ändringen av den österrikiska förpackningslagstiftningen hänvisade den till både år 1998 och år 2001 (enligt lagen skall 2001 års mål för materialutnyttjande revideras eller höjas år 1999).

Enligt artikel 16 i direktiv 94/62/EG underrättades kommissionen den 17 juli 1995 åter om förslaget till ändring av den österrikiska lagstiftningen om förpackningar och förpackningsavfall. Enligt denna artikel skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om de förslag till åtgärder som de ämnar vidta inom ramen för direktiv 94/62/EG, undantaget åtgärder av fiskal art men inbegripet tekniska specifikationer som hänger samman med fiskala åtgärder för att främja efterlevnaden av sådana tekniska specifikationer, så att kommissionen kan granska dem utifrån gällande bestämmelser och i enlighet med förfarandet i direktiv 83/189/EEG i varje fall.

I ett brev till de österrikiska myndigheterna av den 19 oktober 1995 med anledning av underrättelse 94/9059/A noterade kommissionen Österrikes avsikt att utnyttja artikel 6.6 och begärde ytterligare upplysningar, särskilt om den förväntade graden av materialutnyttjande, tillgängligheten av nödvändig kapacitet för att uppnå detta mål och de åtgärder som vidtagits för att undvika störningar på den inre marknaden samt om vilka problem andra medlemsstater kunde få med att följa direktiv 94/62/EG. Svaret på detta brev anlände den 20 juni 1996. Någon exakt förväntad grad av materialutnyttjande angavs inte, även om de österrikiska myndigheterna sade sig förvänta att maximisiffran för materialutnyttjande skulle överskridas något de kommande åren, främst i fråga om pappers- och glasförpackningar. Det tillades att en rapport, som beställts av förbundsministeriet för miljö och som senare överlämnades till kommissionen i september 1996, visade att det fanns tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande. I denna rapport finns siffror för materialutnyttjande för olika förpackningsmaterial under 1994. Beträffande planerade åtgärder för att undvika störningar på marknaden och svårigheter för andra medlemsstater att följa direktivet hävdades det i brevet att genomförandet av lagstiftningen hade visat att sådana problem inte hade uppstått.

En underrättelse om reviderade versioner av förordningarna om förpackningar och mål för förpackningsavfall anmäldes enligt direktiv 83/189/EEG och enligt artikel 16 i direktiv 94/62/EG den 26 augusti 1996 (underrättelse 96/332/A) och den 25 mars 1997 (underrättelse 97/156/A). Dessa förordningar offentliggjordes den 29 november 1996 (nr 648 och 649) respektive den 13 augusti 1997 (nr 232).

I paragraf 11.7 i förordning 648/96 fastställs mål för de ekonomiska aktörer (tillverknings-, import-, packnings- och distributionsföretag) som deltar i ett system för insamling och materialutnyttjande som godkänts av de offentliga myndigheterna. Aktörernas mål för materialutnyttjande är 25 viktprocent av förpackningsavfallet (minst 15 % för varje förpackningsmaterial) som skall uppfyllas varje kalenderår från och med 1997. Dessa mål motsvarar de minimimål för materialutnyttjande som fastställs i direktiv 94/62/EG.

I paragraf 10 i förordning 648/96 fastställs mål för materialutnyttjande för ekonomiska aktörer som inte deltar i ett godkänt system. Målen gäller för varje kalenderår och är följande i viktprocent:

Papper, kartong, papp, wellpapp	90 %
Glas	93 %
Keramik	95 %
Metaller	95 %
Plast	40 %
Dryckesförpackningar av kompositmaterial	40 %
Andra förpackningar av kompositmaterial	15 %

Procentsatserna har beräknats av den totala siffran för varje typ av förpackningsmaterial.

([1]) EGT L 109, 26.4.1983, s. 8, ersatt med direktiv 98/34/EG (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37).

Varje ekonomisk aktör som inte deltar i det godkända systemet måste samla in eller ta tillbaka 90 % av allt förpackningsmaterial han har fört ut på marknaden. Om han samlar in eller tar tillbaka mindre än 90 % men mer än 50 % av det förpackningsmaterial han har fört ut på marknaden, måste han delta i ett godkänt system för insamling och materialutnyttjande för skillnaden upp till 90 %. Härvid gäller målen i paragraf 11.7. Om han samlar in eller tar tillbaka mindre än 50 % av det förpackningsmaterial han har fört ut på marknaden, måste han delta i ett godkänt system för insamling och materialutnyttjande för skillnaden upp till 100 %.

Härvid gäller också målen i paragraf 11.7.

Ytterligare mål för dryckesförpackningar anges i förordning 649/96:

I paragraf 2 fastslås att följande procentandelar av alla dryckesförpackningar som säljs på den inhemska marknaden skall vara returkärl eller kunna behandlas med miljövänligt materialutnyttjande eller energiåtervinning, för att avfall i form av dryckesförpackningar skall förhindras eller återvinnas.

(i %)

	1993	1994	1997	2000
Mineralvatten, bordsvatten, sodavatten	90	92	92	96
Öl	90	91	92	94
Alkoholfria läskedrycker (sockerdricka), inbegripet alkoholfria humle- och maltdrycker	80	80	80	83
Fruktsafter, fruktsaftdrycker, nektar	40	45	60	80
Mjölk och flytande mjölkprodukter	25	40	60	80
Vin	60	65	80	80
Mousserande viner och sprit	60	65	70	80

Målen uttrycks i vikt och procentsatserna har beräknats av totalen av allt förpackningsmaterial som används för varje typ av produkt.

I paragraf 3 fastslås dessutom de absoluta maximala kvantiteterna för restmängder av annat förpackningsavfall (andra slag av förpackningsavfall än dryckesförpackningar) som får behandlas i andra anläggningar för hantering av avfall än anläggningar för materialutnyttjande eller värmeåtervinning.

(i ton)

	1994	1998	2001
Glas	70 000	54 000	38 000
Plast	160 000	90 000	60 000
Papper, papp, kartong, wellpapp	209 000	140 000	99 000
Metall	55 000	36 000	17 000
Metallkompositer	81 000	50 000	30 000

3. **Synpunkter**

I artikel 6.6 sägs att kommissionen skall fatta ett beslut efter att i samarbete med medlemsstaterna ha konstaterat att åtgärderna överensstämmer med direktivet. Kommissionen rådfrågade därför medlemsstaterna om underrättelsen inom den kommitté som upprättats enligt artikel 21 i direktiv 94/62/EG. Detta förfarande ansågs mest lämpat, och ingen medlemsstat gav uttryck för någon oenighet i detta avseende. 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 österrikiska åtgärderna kunde skapa störningar på den inre marknaden eller hindra andra medlemsstater 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 när de underrättade om en åtgärd enligt artikel 6.6. De medgav dock att det fanns en rad svårigheter, särskilt när det gäller att värdera 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 sättas upp, därför att

det dessförinnan kommer att vara svårt att beräkna de uppnådda målen. Frankrike föreslog därför att beslutet om den österrikiska underrättelsen skulle vänta tills det finns en gemensam metodik ([1]).

På kommittémötet rådde det allmän enighet om att åtgärdernas verkan hela tiden måste övervakas för att eventuell snedvridning av handeln skall kunna upptäckas och motverkas. Förenade kungariket framhöll att det vore nyttigt att ge information om olika ekonomiska aspekter, som tidigare och beräknad framtida bearbetning och kapacitet för bearbetning, import och export av förpackningsavfall och 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 få svårare att följa direktivet till följd av åtgärder som andra medlemsstater vidtar. Om en åtgärd som gör att maximisiffrorna i direktivet överskrids leder till att en annan medlemsstat får svårigheter att följa detta, är det främst denna stats sak att ta upp detta, så att lämpliga motåtgärder kan vidtas. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att genast förelägga den alla uppgifter om eventuella negativa verkningar enligt artikel 6.6 som uppstår på dess territorium.

Förenade kungariket föreslog också att verkningarna av alla mer långtgående mål som införts bör undersökas under den planerade översynen av målen i artikel 6.1, senast den 1 januari 2001.

II. UTVÄRDERING

Med tanke på den försening som skulle uppstå om kommissionen skulle vänta på att få in uppgifter enligt kommissionens beslut 97/138/EG ([2]) och med hänsyn till det faktum att det inte har lämnats några rapporter om negativa verkningar på de punkter som anges i artikel 6.6, anser inte kommissionen att det är nödvändigt att skjuta upp det föreliggande beslutet, såsom föreslagits av Frankrike.

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 de inte leder till störningar på den inre marknaden och inte hindrar andra medlemsstater från att följa detta direktiv. Åtgärderna får inte heller leda till godtycklig diskriminering eller medföra någon dold begränsning av handeln mellan medlemsstater.

I detta fall har Österrike ansökt om ett undantag från artikel 6.1 b.

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

a) Tillräcklig kapacitet för 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 förening med de andra kriterier som fastställs i artikel 6.6. Om detta kriterium uppfylls är detta i praktiken en indikation på att kriterierna b och c nedan 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.

När det gäller de åtgärder som anmälts från Österrike, hävdar den österrikiska regeringen att landet kommer att överskrida maximisiffran för materialutnyttjande 1998 främst på grund av materialutnyttjande av papper (44 % av allt förpackningsmaterial är papper). Idag råder överkapacitet för materialutnyttjande av papper och glas, förpackningar av primärmetall och plast och handelsförpackningar. Österrike anser att det också i framtiden kommer att finnas kapacitet för materialutnyttjande, trots ökningen av insamling och utnyttjande av begagnat förpackningsmaterial. Detta framgår av rapporten till kommissionen från september 1996, som också har sänts ut till alla andra medlemsstater. Den visar att omkring 55 % av allt förpackningsavfall i omlopp återvanns år 1994 (481 000 ton av 876 300) — 52 % i form av materialutnyttjande (456 700 ton) och 3 % i form av energiutvinning — dryckesförpackningar är dock inte inräknade i

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

([2]) EGT L 52, 22.2.1997, s. 22.

dessa siffror. Återvinningsgraden för glas var 69 %, för papper och papp 72 %, för metall 44 %, för plast 25 % och för kompositmaterial 4 %. Med tanke på en likartad beräknad produktion kommande år förväntar sig Österrike ett lätt överskridande av målet i artikel 6.1 b i direktiv 94/62/EG, även bortsett från dryckesförpackningarna. Detta gäller främst glas och papper. Detta innebär att det finns kapacitet tillgänglig i Österrike och kommissionen anser att Österrike tillhandahåller tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande.

b) **Potentiell snedvridning av den inre marknaden**

Kommissionen har bedömt de åtgärder som anmälts av Österrike och funnit att de system för insamling och materialutnyttjande som de österrikiska aktörerna enligt lag måste delta i inte leder till störningar på inre marknaden.

Den österrikiska regeringen har uppgivit att det bevisas av den tidigare tillämpningen av dessa åtgärder att de inte leder till några störningar på marknaden. Då de övriga medlemsstaterna rådfrågades framkom att ingen av dem anser att den österrikiska åtgärden skulle kunna leda till störningar på marknaden. Kommissionen har inte heller några andra uppgifter som tyder på att de österrikiska åtgärderna skulle leda till störningar på 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 tas upp av förpackningsavfall som samlats in i andra medlemsstater. Detta är av särskild betydelse för de medlemsstater som ännu inte har börjat med materialutnyttjande och återvinning i stor skala och där infrastrukturen för insamling ännu inte har upprättats eller färdigställts.

Bedömningen av de anmälda åtgärderna enligt detta kriterium bör framför allt göras med hänsyn till yttrandet från de medlemsstater som skulle kunna få svårt att uppnå målen i direktivet till följd av de åtgärder som vidtas i andra medlemsstater. Det har inte uttryckts oro från någon medlemsstat att det skulle bli svårare att uppfylla kraven i direktivet på grund av de åtgärder som Österrike anmält. Kommissionen har inte insett att de österrikiska åtgärderna skulle kunna medföra problem för andra medlemsstater att uppfylla kraven i direktivet eller uppmärksammats på att så skulle vara fallet.

Vid bedömningen av huruvida det mål för materialutnyttjande som fastställts i Österrike skulle kunna leda till att kapaciteten för materialutnyttjande i andra medlemsstater används och således potentiellt medföra problem för andra medlemsstater att uppnå målen i direktivet, tar kommissionen också hänsyn till att Österrike endast står för ungefär 1 % av allt förpackningsavfall som produceras i gemenskapen. Kommissionen anser därför att det inte finns någon reell risk för att detta skulle kunna leda till problem för de övriga medlemsstaterna att uppnå målen i direktiv 94/62/EG.

d) **Ingen godtycklig diskriminering**

De österrikiska åtgärderna tillämpas utan åtskillnad på allt förpackningsmaterial oavsett om det kommer från inhemska eller importerade produkter. Kommissionen har inte fått in några klagomål som gör gällande att den österrikiska lagstiftningen medför någon godtycklig diskriminering. 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 begrepp avses möjliga begränsningar av importen av produkter från andra medlemsstater och det indirekta skyddet av inhemsk produktion. Avfall omfattas av artikel 30 – 36 i fördraget och de åtgärder som vidtas på området för avfallshantering kan därför under vissa omständigheter innebära att handeln begränsas eller att den inhemska produktionen skyddas. De österrikiska åtgärderna och villkoren för deras tillämpning innebär inte att någon sådan slutsats kan dras. Målen för materialutnyttjande är desamma för allt förpackningsavfall oavsett om det kommer från inhemska eller importerade produkter. Villkoren för att delta i ett system för insamling eller materialutnyttjande som godkänts av myndigheterna är desamma för både inhemska och utländska producenter. Kommissionen har aldrig fått in några klagomål i denna fråga.

III. **SLUTSATS**

Utifrån de uppgifter som tillhandahållits av Österrike och utifrån det samråd med medlemsstaterna som beskrivits ovan drar kommissionen slutsatsen att de åtgärder om vilka Österrike har underrättat kommissionen enligt artikel 6.6 i direktiv 94/62/EG bör bekräftas, då det har konstaterats att

— det finns tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande i Österrike,

— åtgärderna inte leder till störningar på den inre marknaden,

— åtgärderna inte hindrar andra medlemsstater att följa 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 anmälts av Österrike om överskridande av maximisiffran för materialutnyttjande enligt artikel 6.1 b i direktiv 94/62/EG bekräftas härmed.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Österrike.

Utfärdat i Bryssel den 22 december 1998.

På kommissionens vägnar
Ritt BJERREGAARD
Ledamot av kommissionen