II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 22 décembre 1998

confirmant les mesures notifiées par l'Autriche conformément à l'article 6, paragraphe 6, de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux emballages et aux déchets d'emballages

[notifiée sous le numéro C(1998) 3940]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/42/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

vu la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages [1], et notamment son article 6, paragraphe 6,

après avoir consulté le comité institué par la directive 94/62/CE,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

1. La directive 94/62/CE

La directive 94/62/CE, basée sur l'article 100 A du traité, a pour objet d'harmoniser les mesures nationales concernant la gestion des emballages et des déchets d'emballages afin, d'une part, de prévenir et de réduire leur incidence sur l'environnement et d'assurer ainsi un niveau élevé de protection de l'environnement et, d'autre part, de garantir le fonctionnement du marché intérieur et d'éviter les entraves aux échanges et les distorsions et restrictions de concurrence dans la Communauté. À cette fin, l'article 6, paragraphe 1, de cette directive définit, entre autres, des objectifs quantifiés que les États membres doivent atteindre pour la valorisation et le recyclage des déchets d'emballages.

L'article 6, paragraphe 1, point a), dispose que, pour le 30 juin 2001 au plus tard, entre 50 % au minimum et 65 % au maximum en poids des déchets d'emballages seront valorisés. L'article 6, paragraphe 1, point b), prévoit que, dans le cadre de cet objectif global et dans le même délai, entre 25 % au minimum et 45 % au maximum en poids de l'ensemble de matériaux d'emballages entrant dans les déchets d'emballages seront recyclés, avec un minimum de 15 % en poids pour chaque matériau d'emballage.

L'article 6, paragraphe 6, introduit une procédure de contrôle pour assurer la cohérence entre les différentes stratégies choisies par les États membres, notamment afin d'éviter que les objectifs définis dans l'un d'entre eux n'empêchent les autres de se conformer à la directive ou ne représentent des distorsions du marché intérieur.

Aux termes de l'article 6, paragraphe 6, de la directive 94/62/CE, la Commission confirme ces mesures après les avoir dûment vérifiées.

[1] JO L 365 du 31. 12. 1994, p. 10.

2. **Les dispositions notifiées**

Le 23 décembre 1994, le gouvernement autrichien a notifié à la Commission, en application de la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques [1], un projet de mesures nationales concernant les emballages et les déchets d'emballages (notification 94/9059/A). Les mesures envisagées visaient à aligner la législation autrichienne (arrêté 645 de 1992 relatif aux déchets d'emballages et arrêté 646 de 1992 définissant des objectifs pour les déchets d'emballages) sur le contenu de la directive 94/62/CE qui devait être transposée dans le droit national avant le 30 juin 1996. Le 29 mai 1995, dans le cadre de la correspondance échangée avec la Commission au sujet de cette notification, le gouvernement autrichien a communiqué son intention de dépasser les objectifs prévus à l'article 6, paragraphe 1, point b) de ladite directive. Dans cette communication, il annonçait que l'objectif maximal en matière de recyclage avait déjà été dépassé en 1994 et que des études statistiques montraient que ce serait également le cas en 1995. Puisque des programmes avaient été conçus en vue de dépasser ces objectifs au cours des années suivantes, il demandait confirmation à la Commission. À la lumière de la modification de la législation autrichienne sur les emballages, il se référait notamment à l'année 1998 ainsi qu'à l'année 2001 (la législation prévoit une révision ou une augmentation de l'objectif de recyclage de 2001 en 1999).

Le 17 juillet 1995, le projet de modification de la législation autrichienne relative aux emballages et aux déchets d'emballages a été notifié une nouvelle fois à la Commission conformément à l'article 16 de la directive 94/62/CE. Cet article dispose que les États membres notifient à la Commission les projets de mesures qu'ils prévoient d'adopter dans le cadre de cette directive, à l'exception des mesures de nature fiscale, mais y compris les spécifications techniques liées à des mesures fiscales qui favorisent le respect de ces spécifications techniques, afin qu'elle puisse les examiner à la lumière des dispositions existantes en appliquant dans chaque cas la procédure prévue par la directive 83/189/CEE.

Dans une lettre aux autorités autrichiennes datée du 19 octobre 1995 et envoyée dans le contexte de la notification 94/9059/A, la Commission a pris note de l'intention de l'Autriche de faire usage de l'article 6, paragraphe 6, et a demandé des informations concernant, en particulier, le taux de recyclage prévu, les capacités appropriées disponibles pour atteindre l'objectif fixé et les mesures prises en vue d'éviter que le marché intérieur subisse des distorsions et que les autres États membres soient empêchés de se conformer à la directive 94/62/CE. La réponse à cette lettre a été reçue le 20 juin 1996. Elle ne mentionnait aucun taux de recyclage prévisionnel précis, encore que les autorités autrichiennes signalaient qu'elles s'attendaient à un léger dépassement de l'objectif maximal de recyclage pour les années à venir, principalement en ce qui concerne les emballages de papier et de verre. Elle ajoutait que l'existence de capacités de recyclage appropriées avait été établie dans un rapport commandité par le ministère fédéral de l'Environnement et transmis ultérieurement à la Commission en septembre 1996. Ce rapport contient des chiffres sur le recyclage des différents matériaux d'emballages pour l'année 1994. En ce qui concerne les mesures prévues afin d'éviter des distorsions du marché et des problèmes de mise en conformité avec la directive pour les autres États membres, la lettre indiquait que l'application de la législation avait montré que ces problèmes ne se posaient pas.

Une version révisée de l'arrêté sur les emballages et de l'arrêté définissant les objectifs pour les déchets d'emballages a été notifiée conformément à la directive 83/189/CEE et à l'article 16 de la directive 94/62/CE le 26 août 1996 (notification 96/332/A) et le 25 mars 1997 (notification 97/156/A). Ces arrêtés ont été publiés respectivement le 29 novembre 1996 (n° 648 et n° 649) et le 13 août 1997 (n° 232).

Le paragraphe 11, point 7, de l'arrêté n° 648/96 définit les objectifs pour les opérateurs économiques (fabricants, importateurs, remplisseurs et distributeurs) qui participent à un système de ramassage et de recyclage agréé par les pouvoirs publics. L'objectif de recyclage à atteindre chaque année pour ces opérateurs économiques est de 25 % en poids des déchets d'emballages (avec un minimum de 15 % pour chaque matériau d'emballage) à partir de l'année 1997. Ces objectifs correspondent aux objectifs minimaux de recyclage fixés par la directive 94/62/CE.

Le paragraphe 10 de l'arrêté n° 648/96 fixe les objectifs de recyclage pour les opérateurs économiques qui ne participent pas à un système agréé. Ces objectifs, qui doivent être atteints chaque année civile, sont les suivants en poids:

Papier, carton, carton ondulé	90 %
Verre	93 %
Céramique	95 %
Métaux	95 %
Plastiques	40 %
Composites pour boissons	40 %
Autres composites	15 %

Ces pourcentages sont calculés sur la quantité totale de chaque matériau d'emballage.

[1] JO L 109 du 26. 4. 1983, p. 8. Directive remplacée par la directive 98/34/CE (JO L 204 du 21. 7. 1998, p. 37).

Chaque opérateur économique qui ne participe pas à un système agréé doit récolter ou récupérer 90 % du matériau d'emballage qu'il a mis sur le marché. S'il en récolte ou en récupère effectivement moins de 90 %, mais plus de 50 %, il doit contribuer pour la différence, à concurrence de 90 %, à un système de ramassage et de recyclage agréé. Les objectifs du paragraphe 11, point 7, s'appliquent à cette quantité. Si l'opérateur récolte ou récupère moins de 50 % du matériau d'emballage qu'il a mis sur le marché, il doit contribuer pour la différence, à concurrence de 100 %, à un système de ramassage et de recyclage agréé.

Les objectifs du paragraphe 11, point 7, s'appliquent également à cette quantité.

L'arrêté n° 649/96 définit les objectifs supplémentaires suivants pour les emballages de boissons:

Le paragraphe 2 dispose que, afin d'éviter et de récupérer les déchets des emballages de boissons, la réutilisation, le recyclage compatible avec l'environnement et la valorisation énergétique de ces emballages doivent atteindre les pourcentages suivants calculés par rapport au volume des conditionnements vendus sur le marché intérieur:

(en %)

	1993	1994	1997	2000
Eau minérale, eau de table, eau gazeuse	90	92	92	96
Bière	90	91	92	94
Boissons rafraîchissantes non alcoolisées (comme la limonade), y compris des boissons non alcoolisées à base de malt et de houblon	80	80	80	83
Jus de fruits, boissons à base de jus de fruits, nectars	40	45	60	80
Lait et produits laitiers liquides	25	40	60	80
Vin	60	65	80	80
Boissons champagnisées et spiritueux	60	65	70	80

Ces objectifs sont exprimés en poids et les pourcentages sont calculés sur la totalité des matériaux d'emballage utilisés pour chaque produit.

De plus, le paragraphe 3 fixe comme suit les quantités maximales absolues de résidus d'autres déchets d'emballage (déchets d'emballages autres que les emballages de boissons) qui peuvent être traités dans des installations de traitement autres que les installations de recyclage des matériaux ou de récupération de chaleur:

(en tonnes)

	1994	1998	2001
Verre	70 000	54 000	38 000
Plastiques	160 000	90 000	60 000
Papier, carton, carton ondulé	209 000	140 000	99 000
Métaux	55 000	36 000	17 000
Composites	81 000	50 000	30 000

3. **Avis**

L'article 6, paragraphe 6, dispose que la Commission prend une décision après avoir vérifié les mesures en coopération avec les États membres. À cette fin, la Commission a consulté les États membres sur la notification en cause par le truchement du comité institué par l'article 21 de la directive 94/62/CE. Cette procédure a été jugée la plus appropriée et aucun État membre n'a exprimé son désaccord à ce propos. Un premier échange de vues a eu lieu durant la réunion du comité du 21 avril 1997. Les États membres ont été ensuite invités à envoyer leurs observations écrites à la Commission pour le 31 mai 1997. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont réagi par écrit. La question a été débattue à nouveau au cours de la réunion du comité du 4 septembre 1997.

Aucun État membre n'a soutenu que les mesures autrichiennes pouvaient créer des distorsions du marché intérieur ou empêcher les autres États membres de se conformer à la directive en cause.

Plusieurs États membres ont souligné qu'une procédure spécifique définissant la nature des informations qu'ils seraient tenus de fournir lors de la notification d'une mesure conformément à l'article 6, paragraphe 6, devrait être concertée entre eux et la Commission. Cependant, plusieurs difficultés ont été identifiées en rapport, notamment, avec l'évaluation des capacités de récupération et de recyclage qui existent sur le marché international libre et avec le fait qu'il n'est pas toujours possible de prévoir si certaines mesures auront comme effet le dépassement des objectifs maximaux de la directive 94/62/CE.

La France a considéré que la Commission et les États membres pouvaient difficilement se prononcer sur cette question tant que la méthode commune à utiliser pour la création des bases de données (conformément à l'article 12 de la directive 94/62/CE) fait défaut, car cela

complique le calcul des objectifs atteints. Elle a, dès lors, proposé d'attendre que cette méthode soit disponible pour prendre une décision concernant la notification autrichienne ([1]).

Lors de la réunion du comité, un consensus général s'est dégagé sur la nécessité de contrôler constamment les effets des mesures afin de repérer et de supprimer d'éventuelles distorsions du marché. Le Royaume-Uni a indiqué qu'il serait utile de fournir des informations sur des aspects économiques comme les niveaux antérieurs et les projections en matière de retraitement, de capacités de retraitement, d'importations et d'exportations de déchets d'emballages ainsi que sur l'évolution des prix historiques dans le temps. Cependant, un consensus général s'est également instauré sur le fait que, dans la procédure, un rôle primordial incombe aux États membres qui craignent d'être empêchés de se conformer à la directive à cause de mesures adoptées par d'autres États membres. Si une mesure dépassant les objectifs maximaux prévus par la directive crée des problèmes de conformité à un autre État membre, c'est essentiellement à lui qu'il appartient de signaler la situation afin que des remèdes appropriés puissent être appliqués. La Commission invite les États membres à communiquer immédiatement toute information sur les effets négatifs visés à l'article 6, paragraphe 6, qui toucheraient leur territoire quand une telle situation se présente.

Le Royaume-Uni a également proposé que les effets de tout objectif supérieur en vigueur soient examinés lors de la révision prévue des objectifs de l'article 6, paragraphe 1, qui doit s'achever le 1er janvier 2001 au plus tard.

II. ÉVALUATION

Eu égard au retard qui se produirait si elle attendait les données prévues par la décision 97/138/CE de la Commission ([2]) et compte tenu du fait qu'aucun effet négatif lié aux éléments visés à l'article 6, paragraphe 6, n'a été signalé, la Commission juge inutile de reporter la présente décision comme le propose la France.

L'article 6, paragraphe 6, de la directive 94/62/CE autorise les États membres à dépasser les objectifs visés au paragraphe 1, points a) et b), de ce même article si l'État membre dispose à cet effet de capacités de recyclage et de valorisation appropriées. Les mesures dans ce sens sont prises pour assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et à condition de ne pas entraîner des distorsions du marché intérieur ni d'empêcher les autres États membres de se conformer à la directive. Il ne faut pas non plus que ces mesures constituent des moyens arbitraires de discrimination ni une restriction déguisée aux échanges entre les États membres.

En l'occurrence, l'Autriche a demandé une dérogation aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1, point b).

La Commission a consulté les États membres et aucune objection n'a été soulevée à l'égard des mesures autrichiennes.

a) **Capacités de recyclage appropriées**

Selon l'interprétation de la Commission, cette exigence n'impose pas aux États membres d'être totalement autonomes en matière de recyclage et de valorisation. Ils peuvent recourir aux capacités implantées dans d'autres États membres et des pays tiers pour atteindre leurs objectifs de recyclage et de valorisation. Cette faculté complique cependant la quantification précise des capacités disponibles étant donné que le recyclage s'effectue dans un marché international ouvert.

Ce critère a également pour but de faire en sorte que les mesures prises dans un État membre ne provoquent pas de problème de respect de la directive dans d'autres États membres; il doit donc être considéré en relation avec l'autre critère établi à l'article 6, paragraphe 6. En pratique, le respect de ce critère-ci est une indication concernant le respect des critères exposés aux points b) et c) ci-dessous. Plus spécialement, si des objectifs qui dépassent ceux fixés à l'article 6, paragraphe 1, sont adoptés, il faut s'assurer que cela ne nuise pas aux systèmes de collecte et de recyclage appliqués dans les autres États membres.

En ce qui concerne les mesures notifiées par l'Autriche, le gouvernement de ce pays a déclaré que le dépassement de l'objectif maximal de recyclage en 1998 dépendra principalement du recyclage du papier (ce matériau représente 44 % du total des emballages en circulation). Actuellement, des surcapacités existent pour le recyclage du papier et du verre comme pour celui des emballages de métal et de plastique neufs et des emballages de type commercial. L'Autriche a estimé que des capacités de recyclage resteront disponibles malgré l'augmentation de la collecte et du recyclage d'emballages usés. Cette information apparaît dans le rapport que la Commission a reçu en septembre 1996 et distribué à tous les autres États membres. Ce rapport montre qu'en 1994 environ 55 % des déchets d'emballages mis en circulation étaient récupérés (481 000 tonnes sur 876 300), dont 52 % sous la forme de recyclage de matériau (456 700 tonnes) et 3 % sous la forme de valorisation énergétique, mais les emballages de boissons ne sont pas repris dans ce calcul. Le taux de récupération atteignait 69 % pour le verre, 72 % pour le papier et le carton, 44 % pour le métal, 25 % pour les plastiques et 4 % pour les composites. Tablant

([1]) À cet égard, il est établi que le parachèvement des bases de données doit s'effectuer conformément à la décision 97/138/CE de la Commission afin d'assurer le respect des objectifs de la directive et l'élaboration ultérieure d'une méthodologie commune, mais qu'il ne conditionne pas la confirmation des mesures dans le cadre de l'article 6, paragraphe 6.

([2]) JO L 52 du 22. 2. 1997, p. 22.

sur une production similaire dans les années à venir, l'Autriche s'attend, sans tenir compte des emballages de boissons, à un léger dépassement de l'objectif défini à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 94/62/CE. Cela concerne principalement le verre et le papier. Cela signifie que les capacités de recyclage existent en Autriche. La Commission estime donc que l'Autriche dispose de capacités de recyclage appropriées.

b) **Distorsion possible du marché intérieur**

La Commission a examiné les mesures notifiées par l'Autriche et constate que le système de collecte et de recyclage que la législation autrichienne impose aux opérateurs n'entraîne pas de distorsion du marché intérieur.

Le gouvernement autrichien a déclaré que l'application de ces mesures dans le passé a démontré l'absence de distorsion du marché. La consultation des autres États membres a fait apparaître qu'aucun d'eux ne considère que les mesures autrichiennes risquent d'entraîner de telles distorsions. La Commission ne dispose d'aucun autre élément indiquant que ces mesures susciteraient une distorsion du marché.

c) **Problèmes de respect de la directive pour les autres États membres**

Le sens de ce critère est d'éviter l'engorgement des capacités de recyclage et de valorisation des États membres par les déchets d'emballages récoltés dans d'autres États membres. Cet aspect est particulièrement important pour les États membres qui n'ont pas encore commencé à recycler leurs déchets d'emballages sur une grande échelle et qui doivent encore créer ou compléter leur infrastructure de collecte.

L'évaluation des mesures notifiées par rapport à ce critère doit avant tout s'effectuer en tenant compte de l'avis des États membres qui risquent d'être empêchés de se conformer aux objectifs de la directive à cause des mesures prises dans d'autres États membres. Aucun État membre n'a exprimé la crainte d'être empêché de se conformer à la directive du fait des mesures notifiées par l'Autriche. La Commission n'a ni connaissance ni été informée de problèmes de conformité que les mesures autrichiennes poseraient aux autres États membres.

Pour apprécier si le dépassement de l'objectif de recyclage par l'Autriche risque d'entraîner une exploitation de la capacité de recyclage des États membres qui pourrait leur poser un problème de respect des objectifs établis par la directive, la Commission tient aussi compte du fait que l'Autriche ne produit qu'environ 1 % des déchets d'emballages que génère la Communauté. Aussi considère-t-elle qu'il n'y a vraiment pas de danger que cette production pose des problèmes aux autres États membres pour se conformer aux objectifs de la directive 94/62/CE.

d) **Moyens arbitraires de discrimination**

Les mesures autrichiennes s'appliquent indistinctement à tous les déchets d'emballages, qu'ils proviennent de produits indigènes ou importés. La Commission n'a jamais reçu aucune plainte alléguant l'existence de discriminations arbitraires dans la législation autrichienne. Les informations recueillies lors des consultations qu'elle a eues avec les autres États membres ne font état d'aucune discrimination.

e) **Restriction déguisée aux échanges entre les États membres**

Cette notion vise les restrictions éventuelles aux importations de produits provenant d'autres États membres et la protection indirecte de la production intérieure. Les déchets étant des biens régis par les articles 30 à 36 du traité, les mesures prises dans le domaine de leur gestion sont aussi parfois susceptibles de restreindre les échanges ou de protéger la production intérieure. Cependant, le contenu des mesures autrichiennes et les circonstances qui entourent leur application ne permettent pas de conclure à une telle situation. Les objectifs de recyclage s'appliquent indistinctement à tous les déchets d'emballages, qu'ils proviennent de produits indigènes ou importés. Les conditions à remplir pour participer à un système de recyclage et de valorisation agréé par les pouvoirs publics s'appliquent indistinctement aux producteurs indigènes et étrangers. La Commission n'a jamais reçu aucune plainte à ce sujet.

III. CONCLUSION

La Commission conclut à la lumière de l'information fournie par l'Autriche et des résultats de la consultation des autres États membres exposés dans les considérations qui précèdent que les mesures notifiées par l'Autriche en application de l'article 6, paragraphe 6, de la directive 94/62/CE devraient être confirmées puisqu'il s'est avéré que:

— des capacités de recyclage appropriées existent en Autriche,

— les mesures n'entraînent pas de distorsion du marché intérieur,

— les mesures n'empêchent pas les autres États membres de se conformer à la directive,

— les mesures ne constituent pas des moyens de discrimination arbitraires,

— les mesures ne constituent pas une restriction déguisée aux échanges entre les États membres,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures notifiées par l'Autriche concernant le dépassement des objectifs de recyclage minimaux visés à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 94/62/CE sont confirmées.

Article 2

La République d'Autriche est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 22 décembre 1998.

Par la Commission
Ritt BJERREGAARD
Membre de la Commission