II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUTNING

af 22. december 1998

om bekræftelse af de foranstaltninger, der er anmeldt af Østrig i henhold til artikel 6, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

(meddelt under nummer K(1998) 3940)

(Kun den tyske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

(1999/42/EF)

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald [1], særlig artikel 6, stk. 6,

efter høring af det udvalg, der er blevet nedsat ved direktiv 94/62/EF, og

ud fra følgende betragtninger:

I. PROCEDURE

1. **Direktiv 94/62/EF**

Direktiv 94/62/EF, der er baseret på traktatens artikel 100 A, har til formål at harmonisere medlemsstaternes foranstaltninger i forbindelse med håndtering af emballage og emballageaffald dels for at forebygge og mindske miljøbelastningen herfra og derved sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, dels for at sikre det indre markeds rette funktion og undgå handelshindringer såvel som forvridning og begrænsning af konkurrencen i Fællesskabet. Med henblik herpå fastsætter artikel 6, stk. 1 i direktivet bl.a. en række konkrete mål, som medlemsstaterne skal nå med hensyn til genanvendelse og genvinding af emballageaffald.

I henhold til artikel 6, stk. 1, litra a), skal mellem 50 vægtprocent som et minimum og 65 vægtprocent som et maksimum af emballageaffaldet genanvendes senest den 30. juni 2001. Ifølge artikel 6, stk. 1, litra b), skal, inden for rammerne af dette generelle mål og inden for den samme tidsfrist, mellem 25 vægtprocent som et minimum og 45 vægtprocent som et maksimum af samtlige de materialer, der indgår i emballageaffaldet, genvindes med et minimum på 15 vægtprocent for hvert emballagemateriale.

Artikel 6, stk. 6, indfører en overvågningsprocedure, der skal sikre, at der er sammenhæng mellem de forskellige strategier, som medlemsstaterne vælger, navnlig, med henblik på at undgå, at de mål, der fastsættes i en medlemsstat, er til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet, eller kan give anledning til fordrejning på det indre marked.

I medfør af artikel 6, stk. 6, i direktiv 94/62/EF skal Kommissionen bekræfte disse foranstaltninger efter at have forvisset sig om, at de opfylder de fastsatte betingelser.

[1] EFT L 365 af 31. 12. 1994, s. 10.

2. **De anmeldte foranstaltninger**

Den 23. december 1994 meddelte den østrigske regering i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter ([1]) Kommissionen et udkast til de nationale foranstaltninger, der skulle vedtages for emballage og emballageaffald (anmeldelse 94/9059/A). Disse foranstaltninger tog sigte på at bringe den østrigske lovgivning (forordning 645 af 1992 om emballageaffald og forordning 646 af 1992 om målsætninger for emballageaffald) i overensstemmelse med direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, der skulle gennemføres i den nationale lovgivning inden den 30. juni 1996. Som led i korrespondancen med Kommissionen vedrørende denne anmeldelse meddelte den østrigske regering den 29. maj 1995, at den havde til hensigt at gå længere end det mål for genvinding, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 94/62/EF. I meddelelsen anførte den østrigske regering, at maksimumsprocenten for genvinding allerede var overskredet i 1994, og at statistiske oplysninger viste, at det samme ville blive tilfældet i 1995. Da der var fastlagt programmer, som rækker ud over disse mål i de følgende år, ansøgte den østrigske regering om Kommissionens bekræftelse. I lyset af ændringen af den østrigske emballagelovgivning henviste den østrigske regering til både 1998 og 2001 (lovgivningen indeholder bestemmelser om, at der senest i 1999 skal foretages en revision eller forhøjelse af genvindingsmålet for 2001).

Den 17. juli 1995 blev ændringsforslaget til den østrigske emballagelovgivning endnu en gang anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 16 i direktiv 94/62/EF. Denne artikel foreskriver, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen udkastene til de foranstaltninger, de agter at træffe inden for rammerne af dette direktiv, bortset fra foranstaltninger af fiskal karakter, men inklusive tekniske specifikationer i forbindelse med fiskale foranstaltninger, som skal tilskynde til at opfylde sådanne tekniske specifikationer, så Kommissionen kan gennemgå dem i lyset af de gældende bestemmelser; i sådanne tilfælde følger Kommissionen proceduren i direktiv 83/189/EØF.

I brev af 19. oktober 1995 til de østrigske myndigheder som led i anmeldelse 94/9059/A tog Kommissionen til efterretning, at Østrig havde til hensigt at gøre brug af artikel 6, stk. 6, og anmodede om yderligere oplysninger, især vedrørende hvilken genvindingsprocent der var planlagt, hvilken kapacitet der var forudset med henblik på at nå dette mål, og hvilke foranstaltninger der var truffet for at undgå, at det gav anledning til forvridning på det indre marked, og at andre medlemsstater fik problemer med at opfylde direktiv 94/62/EF. Svaret på dette brev blev modtaget den 20. juni 1996. Der var ikke angivet nogen præcis, forventet genvindingsprocent, men de østrigske myndigheder nævnte dog, at der i de kommende år forventedes en lille overskridelse af maksimumprocenten for genvinding, fortrinsvis for emballage af papir og glas. At der findes tilstrækkelig genvindingskapacitet, dokumenteredes i en rapport, som forbundsministeriet for miljø havde bestilt, og som blev sendt til Kommissionen i september 1996. Denne rapport indeholder tal for genvinding af de forskellige emballagematerialer for 1994. For så vidt angår planlagte foranstaltninger til at undgå markedsforvridning og problemer for de andre medlemsstaterne med at opfylde direktivet, blev det anført i brevet, at gennemførelsen af lovgivningen havde vist, at der ikke ville opstå sådanne problemer.

En revideret udgave af Østrigs emballageforordning og forordning om målsætningerne for emballageaffald blev anmeldt i henhold til direktiv 83/189/EØF og artikel 16 i direktiv 94/62/EF den 26. august 1996 (anmeldelse 96/332/A) og den 25. marts 1997 (anmeldelse 97/156/A). Forordningerne blev offentliggjort den 29. november 1996 (nr. 648 og 649) og den 13. august 1997 (nr. 232).

Forordning 648/96 (§ 11, stk. 7) fastlægger mål for økonomiske beslutningstagere (producenter, importører, påfyldningsvirksomheder og distributører), som deltager i en indsamlings- og genvindingsordning, der er anerkendt af de offentlige myndigheder. Genvindingsmålet for disse erhvervsdrivende er sat til 25 vægtprocent af emballageaffaldet (med et minimum på 15 vægtprocent for hvert enkelt emballagemateriale), som fra 1997 skal nås for hvert kalenderår. Disse mål svarer til de mindstemål for genvinding, der er fastsat i direktiv 94/62/EF.

§ 10 i forordning 648/96 fastsætter genvindingsmål for økonomiske beslutningstagere, der ikke deltager i en anerkendt ordning. Disse mål, for hvert kalenderår, er følgende (i vægtprocent):

Papir, pap, karton og bølgepap	90 %
Glas	93 %
Keramiske produkter	95 %
Metal	95 %
Plast	40 %
Komposit til drikkevarer	40 %
Andet komposit	15 %

Procentdelene er beregnet ud fra den samlede mængde af hvert emballagemateriale.

([1]) EFT L 109 af 26. 4. 1983, s. 8. Erstattet af direktiv 98/34/EF (EFT L 204 af 21. 7. 1998 s. 37).

En økonomisk beslutningstager, der ikke deltager i en anerkendt ordning, skal indsamle eller tilbagetage 90 vægtprocent af det emballagemateriale, han markedsfører. Hvis han indsamler eller tilbagetager mindre end 90 vægtprocent, men over 50 vægtprocent af det emballagemateriale, han markedsfører, er han forpligtet til at deltage i en anerkendt ordning for indsamling og genvinding for forskellen op til 90 vægtprocent. For denne mængde gælder målene i § 11, stk. 7. Hvis han indsamler eller tilbagetager under 50 vægtprocent af det emballagemateriale, han har markedsført, skal han deltage i en anerkendt ordning for indsamling og genvinding for forskellen op til 100 vægtprocent.

Også for denne mængde gælder målene i § 11, stk. 7.

Følgende andre mål for drikkevareemballager er fastsat i forordning 649/96:

§ 2 fastsætter, at for at forebygge og genvinde affald fra drikkevareemballager skal følgende procentdele af drikkevareemballager beregnet i forhold til det flaskevolumen, der sælges på hjemmemarkedet, genanvendes ved genpåfyldning, miljøforsvarlig genvinding og energiudnyttelse:

(%)

	1993	1994	1997	2000
Mineralvand, kildevand og danskvand	90	92	92	96
Øl	90	91	92	94
Alkoholfrie softdrinks (f.eks. limonade), herunder alkoholfrie drikkevarer med indhold af humle og malt	80	80	80	83
Frugtsaft og andre frugtsaftholdige drikkevarer	40	45	60	80
Mælk og flydende mælkeprodukter	25	40	60	80
Vin	60	65	80	80
Mousserende drikkevarer (af champagnetypen) og spiritus	60	65	70	80

Målene er udtrykt i vægt; procentdelene er beregnet ud fra den samlede mængde emballagemateriale, der er anvendt til hvert enkelt produkt.

Derudover fastsætter § 3 absolutte maksimumsmængder af restprodukter fra andet emballageaffald (andet emballageaffald end fra drikkevarer), som må behandles i affaldsbehandlingsanlæg, medmindre det drejer sig om anlæg til materialegenvinding eller energiudnyttelse.

(tons)

	1994	1998	2001
Glas	70 000	54 000	38 000
Plast	160 000	90 000	60 000
Papir, pap, karton, bølgepap	209 000	140 000	99 000
Metal	55 000	36 000	17 000
Komposit	81 000	50 000	30 000

3. Udtalelser

Artikel 6, stk. 6, fastsætter, at Kommissionen træffer beslutning efter at have undersøgt foranstaltningerne sammen med medlemsstaterne. Til dette formål har Kommissionen hørt medlemsstaterne om den pågældende anmeldelse i det udvalg, der er nedsat ved artikel 21 i direktiv 94/62/EF. Denne høringssprocedure ansås at være den bedste løsning, og ingen af medlemsstaterne gjorde indsigelse herimod. Den første drøftelse fandt sted på mødet den 21. april 1997. Medlemsstaterne blev derefter opfordret til at indgive skriftlige kommentarer til Kommissionen inden den 31. maj 1997. Belgien, Danmark, Frankrig, Irland, Nederlandene, Østrig og Det Forenede Kongerige afgav skriftlige kommentarer. Sagen blev drøftet igen på mødet den 4. september 1997.

Ingen af medlemsstaterne hævdede, at de østrigske foranstaltninger kunne skabe forvridning på det indre marked eller være til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet.

Flere medlemsstater udtalte, at der burde indgås en aftale mellem Kommissionen og medlemsstaterne om en særlig procedure for, hvilke oplysninger medlemsstaterne skal give, når de anmelder en foranstaltning i henhold til artikel 6, stk. 6. Der blev dog peget på en række vanskeligheder, navnlig det vanskelige i at vurdere, hvilken kapacitet til genanvendelse og genvinding der findes på det åbne internationale marked, og at det ikke altid er muligt at forudse, om bestemte foranstaltninger kan bevirke, at maksimumsprocenterne i direktiv 94/62/EF overskrides.

Frankrig fandt, at det var svært for Kommissionen og medlemsstaterne at tage stilling til dette spørgsmål, når der ikke fandtes en fælles metode til udformning af databasen (i henhold til artikel 12 i direktiv 94/62/EF), fordi der indtil da ville være vanskeligheder forbundet med

at beregne de nåede mål. Frankrig foreslog derfor at vente med at træffe beslutning om anmeldelsen fra Østrig, indtil der forelå en fælles metode ([1]).

På udvalgsmødet var der generel enighed om, at der er behov for en løbende overvågning af konsekvenserne af foranstaltningerne, for at kunne påvise og gribe ind over for eventuelle handelsforvridninger, hvis sådanne skulle forekomme. Det Forenede Kongerige påpegede, at det ville være nyttigt at give oplysninger om de økonomiske aspekter, f.eks. oversigter over tidligere og forventede niveauer for genvinding og genvindingsskapacitet og for import og eksport af emballageaffald, såvel som oversigter over prisudviklingen i tidens løb. Der var imidlertid også almindelig enighed om, at det er de medlemsstater, der nærer frygt for at blive forhindret i at opfylde direktivet på grund af foranstaltninger, som træffes af andre medlemsstater, der skal spille hovedrollen i høringsproceduren. Hvis det, at en foranstaltning rækker ud over maksimumsmålene i direktivet, skaber problemer for en anden medlemsstat, er det først og fremmest denne medlemsstats pligt at gøre opmærksom på forholdet, så der kan træffes passende modforanstaltninger. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til øjeblikkeligt at indgive oplysninger om eventuelle skadelige virkninger på deres område som omhandlet i artikel 6, stk. 6, hvis en sådan situation skulle opstå.

Det Forenede Kongerige foreslog også, at virkningerne af eventuelle højere mål undersøges i forbindelse med den planlagte revision af de i artikel 6, stk. l, fastsatte mål, der skal være afsluttet senest den 1. januar 2001.

II. VURDERING

I betragtning af den forsinkelse, det ville betyde, hvis Kommissionen skulle vente på data udformet i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 97/138/EF ([2]), og da ingen medlemsstater har indberettet negative virkninger som omhandlet i artikel 6, stk. 6, finder Kommissionen det ikke påkrævet at udsætte denne beslutning, som foreslået af Frankrig.

Artikel 6, stk. 6, i direktiv 94/62/EF giver medlemsstaterne mulighed for at gå ud over de mål, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra a) og b), hvis medlemsstaterne har tilstrækkelig kapacitet til genanvendelse og genvinding. Medlemsstaterne kan træffe sådanne foranstaltninger, hvis de tager sigte på et højt miljøbeskyttelsesmål, og forudsat at de ikke giver anledning til forvridning på det indre marked og ikke er til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet. De må heller ikke udgøre et vilkårligt middel til diskrimination eller en skjult handelshindring mellem medlemsstaterne.

I dette tilfælde har Østrig anmodet om dispensation fra artikel 6, stk. 1, litra b).

Kommissionen har hørt medlemsstaterne, og disse har ikke rejst indvendinger mod de østrigske foranstaltninger.

a) **Tilstrækkelig kapacitet til genvinding**

Efter Kommissionens fortolkning af dette kriterium, betyder det ikke, at medlemsstaterne skal være fuldstændig selvhjulpne med hensyn til genvinding og genanvendelse. Medlemsstaterne kan også benytte kapacitet i andre medlemsstater og i tredjelande for at opfylde deres genvindings- og genanvendelsesmål. Det gør det imidlertid vanskeligt at foretage en nøjagtig beregning af den disponible kapacitet, fordi genvinding finder sted på et åbent internationalt marked.

Dette kriterium tjener også til at sikre, at foranstaltninger, der træffes i en medlemsstat, ikke er til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet. Kriteriet bør derfor ses i sammenhæng med de andre kriterier i artikel 6, stk. 6. I praksis er overholdelse af dette kriterium et signal om overholdelse af kriterium »b« og »c« nedenfor. Hvis der opstilles mål, der går ud over målene i artikel 6, stk. 1, bør det navnlig sikres, at dette ikke er til skade for indsamlings- og genvindingsordninger i andre medlemsstater.

Hvad de af Østrig anmeldte foranstaltninger angår, har den østrigske regering oplyst, at overskridelsen af maksimumsprocenterne for genvinding ville afhænge af genvindingen af papir (papir udgør 44 vægtprocent af den samlede emballage, der er i omsætning). For øjeblikket er der overkapacitet for genvinding af papir og glas samt for primæremballage af metal og plast og salgsemballage. Østrig skønnede, at der trods forøget indsamling/genvinding af brugt emballage fortsat ville være genvindingskapacitet til rådighed. Disse oplysninger fremgår af den rapport, der blev indgivet til Kommissionen i september 1996, og som Kommissionen har videresendt til de øvrige medlemsstater. Rapporten viser, at i 1994 blev omkring 55 vægtprocent af det emballageaffald, der var i omsætning, genanvendt (481 000 af 876 300 tons) — 52 vægtprocent i form af genvinding af materiale (456 700 tons) og 3 vægtprocent i form af energiudnyttelse — men drikkevareemballage er ikke medtaget i disse beregninger. Genanvendelsesprocenten for glas var 69, for papir og pap

([1]) Med hensyn til dette spørgsmål er man nået til enighed om, at databaserne skal udformes i tråd med Kommissionens beslutning 97/138/EF for at sikre overensstemmelse med direktivets målsætninger og den fremtidige opstilling af en fælles metodologi. Men dette er ikke en betingelse for at kunne bekræfte foranstaltninger som omhandlet i artikel 6, stk. 6.

([2]) EFT L 52 af 22. 2. 1997, s. 22.

72, for metal 44, for plast 25 og for komposit 4. På grundlag af en tilsvarende produktion i de kommende år forventer Østrig, når der ikke tages hensyn til drikkevareemballage, en lille overskridelse af målprocenten i artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 94/62/EF. Dette vedrører først og fremmest glas og metal. Dette betyder, at der er disponibel kapacitet i Østrig. Kommissionen mener, at Østrig har tilstrækkelig genvindingskapacitet.

b) **Potentiel forvridning på det indre marked**

Kommissionen har vurderet de foranstaltninger, Østrig har anmeldt, og finder ikke, at de indsamlings- og genvindingsordninger, den østrigske lovgivning pålægger de erhvervsdrivende, giver anledning til forvridning på det indre marked.

Den østrigske regering har erklæret, at den hidtidige anvendelse af disse foranstaltninger har vist, at de ikke har givet anledning til forvridning af markedet. Høringen af de andre medlemsstater har vist, at ingen af medlemsstaterne mener, at den østrigske foranstaltning vil kunne føre til forvridning af markedet. Kommissionen sidder ikke med andre oplysninger, hvorefter de østrigske foranstaltninger skulle føre til markedsforvridning.

c) **Foranstaltningerne må ikke være til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet**

Formålet med dette kriterium er at undgå, at medlemsstaternes genvindings- og genanvendelseskapacitet tages op af emballageaffald, der indsamles i andre medlemsstater. Dette har navnlig betydning for medlemsstater, som ikke ikke er begyndt at genvinde emballageaffald i stor skala, og som endnu ikke har (fuldt udviklede) indsamlingsordninger.

I vurderingen af de anmeldte foranstaltninger ud fra dette kriterium bør der navnlig tages hensyn til indstillingen hos de medlemsstater, hvor opfyldelsen af direktivets mål vil kunne vanskeliggøres som følge af foranstaltninger, der træffes i andre medlemsstater. Ingen af medlemsstaterne har givet udtryk for, at de foranstaltninger, Østrig har anmeldt, vil kunne være til hinder for deres opfyldelse af direktivet. Heller ikke Kommissionen har kendskab til eller fået påpeget problemer med at opfylde direktivet i andre medlemsstater som følge af de østrigske foranstaltninger.

I vurderingen af, om Østrigs overskridelse af genvindingsmålet vil kunne føre til, at genvindingkapaciteten i andre medlemsstater udnyttes, hvorved andre medlemsstater kan få vanskeligt ved at opfylde direktivets mål, tager Kommissionen også i betragtning, at Østrig kun frembringer ca. 1 % af den mængde emballageaffald, der produceres i Fællesskabet. Efter Kommissionens opfattelse er der derfor ikke nogen reel fare for, at dette vil give andre medlemsstater problemer med at opfylde målene i direktiv 94/62/EF.

d) **Foranstaltningerne må ikke udgøre et vilkårligt middel til diskrimination**

De østrigske foranstaltninger gælder for alt emballageaffald, uanset om det stammer fra indenlandske eller importerede produkter. Kommissionen har ikke modtaget klager gående ud på, at den østrigske lovgivning medfører vilkårlig diskrimination. Kommissionen har hørt medlemsstaterne og har ikke heller ikke i denne forbindelse fået påpeget tilfælde af diskrimination.

e) **Foranstaltningerne må ikke udgøre en skjult handelshindring**

Med dette kriterium tænkes der på muligheden for restriktioner for importen fra andre medlemsstater og på indirekte beskyttelse af indenlandsk produktion. Affald er varer, der henhører under traktatens artikel 30-36. Foranstaltninger vedrørende affaldshåndtering kan derfor under visse omstændigheder begrænse handelen eller beskytte den indenlanddske produktion. Indholdet af de østrigske foranstaltninger og omstændighederne for deres anvendelse giver imidlertid ikke noget holdepunkt for en sådan konklusion. Genvindingsmålene gælder alt emballageaffald, uanset om det stammer fra indenlandske eller importerede produkter. Betingelserne for deltagelse i en indsamlings- og genvindingsordning, som er anerkendt af myndighederne, gælder både for indenlandske og udenlandske produkter. Kommissionen har ikke modtaget klager i denne henseende.

III. KONKLUSION

Kommissionen konkluderer, i lyset af de oplysninger, som Østrig har indgivet, og af resultatet af høringen af medlemsstaterne, som er beskrevet i betragtningerne ovenfor, at de foranstaltninger, som Østrig har anmeldt i henhold til artikel 6, stk. 6, i direktiv 94/62/EF, bør bekræftes, da der er skabt vished for, at

— der er tilstrækkelig genvindingskapacitet i Østrig

— foranstaltningerne ikke fører til forvridning på det indre marked

— foranstaltningerne ikke er til hinder for, at andre medlemsstater kan opfylde direktivet

— foranstaltningerne ikke udgør et vilkårligt middel til diskrimination

— foranstaltningerne ikke udgør en skjult handelshindring mellem medlemsstaterne —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

De foranstaltninger, som rækker ud over det i artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 94/62/EF fastlagte maksimumsmål, og som Østrig har anmeldt, bekræftes.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Republikken Østrig.

Udfærdiget i Bruxelles, den 22. december 1998.

På Kommissionens vegne
Ritt BJERREGAARD
Medlem af Kommissionen