

Decisione Commissione UE 1999/652/CE (direttiva 94/62/CE)

Decisione della Commissione del 15 settembre 1999 che conferma le misure notificate dal Belgio ai sensi dell' articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

La Commissione delle Comunità Europee,
visto il trattato che istituisce la Comunità Europea,
vista la direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 1994, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio **(1)**, in particolare l'articolo 6, paragrafo 6,
previa consultazione del comitato istituito ai sensi della direttiva 94/62/CE,
considerando quanto segue:

I. Procedura

1. Direttiva 94/62/CE

La direttiva 94/62/CE, basata sull'articolo 95 (ex articolo 100 A) del trattato, è intesa ad armonizzare le misure nazionali relative alla gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, ai fini di prevenirne o di ridurre gli impatti sull'ambiente, predisponendo pertanto un elevato livello di protezione ambientale, e di garantire il funzionamento del mercato interno ed evitare gli ostacoli al commercio, nonché le distorsioni e restrizioni della concorrenza all'interno della Comunità. A tal fine, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva prevede, tra l'altro, obiettivi quantificati da realizzare da parte degli Stati membri in materia di recupero e riciclaggio dei rifiuti di imballaggio.

L'articolo 6, paragrafo 1, prevede che non più tardi del 30 giugno 2001 sia recuperato almeno il 50 % e fino al 65 % in peso dei rifiuti di imballaggi. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), nell'ambito di questo obiettivo globale e sulla base della stessa scadenza sarà riciclato almeno il 25 % e fino al 45 % in peso di tutti i materiali di imballaggio che rientrano nei rifiuti di imballaggio, con un minimo del 15 % in peso per ciascun materiale di imballaggio.

L'articolo 6, paragrafo 6, introduce una procedura di monitoraggio intesa a garantire la coerenza tra le varie strategie prescelte dagli Stati membri, segnatamente ai fini di garantire che gli obiettivi definiti in uno Stato membro non ostino a che gli altri Stati membri si conformino alla direttiva o non provochino distorsioni sul mercato interno.

Ai sensi di tale disposizione, spetta alla Commissione confermare tali misure, dopo opportuna verifica.

2. Misure notificate

In data 13 luglio 1996 le autorità del Belgio hanno notificato alla Commissione, nel contesto della procedura istituita dalla direttiva 83/189/CE del Consiglio **(2)**, un progetto di "accordo di cooperazione relativo alla prevenzione e alla gestione dei rifiuti di imballaggio" (notifica 96/240/B).

In Belgio, in materia di trasposizione della direttiva 94/62/CE lo Stato federale è competente unicamente per quanto riguarda le disposizioni relative a prodotti (quali, ad esempio, l'articolo 9 e l'allegato II). La definizione degli obiettivi in materia di recupero e riciclaggio dei materiali di imballaggio contenuti nei rifiuti di imballaggio, quale è prevista dall'articolo 6 della direttiva 94/62/CE, è di esclusiva competenza delle Regioni. Ai fini di garantire una trasposizione e una messa in opera coerente della direttiva 94/62/CE e in particolare dell'articolo 6 della medesima, le tre Regioni del Belgio hanno ritenuto necessario stipulare l'accordo di cooperazione relativo alla prevenzione e gestione dei rifiuti di imballaggio. L'accordo in questione è un atto giuridicamente vincolante e costituisce la misura di trasposizione del disposto dell'articolo 6 della direttiva 94/62/CE.

L'accordo definisce l'obbligo per gli operatori economici (responsabili del condizionamento degli imballaggi e utilizzatori degli imballaggi, compresi gli importatori nei casi in cui il condizionamento sia effettuato al di fuori del Belgio) di riprendere e riciclare/recuperare i materiali di imballaggio contenuti nei rifiuti di imballaggio immessi sul mercato (articolo 6 dell'accordo di cooperazione), da soli o ricorrendo a terzi (articolo 7, paragrafo 1, dell'accordo di cooperazione), e di realizzare gli obiettivi quantificati in materia di riciclaggio e recupero (articolo 3, paragrafo 2, dell'accordo di cooperazione). Gli operatori economici devono comunicare alla Commissione interregionale per gli imballaggi le modalità con cui intendono ottemperare a tale obbligo. Per i rifiuti di imballaggio di prodotti di uso domestico, ciò non pregiudica i diritti delle autorità pubbliche competenti incaricate della raccolta dei rifiuti nelle strade pubbliche. La Commissione interregionale valuterà e se del caso, approverà o respingerà le modalità con cui gli operatori economici intendono ottemperare agli obblighi che loro competono ai sensi dell'articolo 6 dell'accordo di cooperazione (articolo 7, paragrafo 2, dell'accordo di cooperazione). Gli operatori economici possono essere esentati dall'obbligo di riprendere e riciclare/recuperare gli imballaggi, nel caso firmino un contratto con un «organisme agréé» (organismo riconosciuto - articolo 8 dell'accordo di cooperazione) impegnandosi ad adottare misure che consentano all'organismo riconosciuto di realizzare i suoi obiettivi in materia di riciclaggio e di recupero. Tali organismi

riconosciuti, oltre a realizzare gli obiettivi quantificati definiti all'articolo 3, paragrafo 2, dell'accordo di cooperazione, debbono soddisfare una serie di requisiti concernenti la loro situazione giuridica e finanziaria (articoli da 9 a 15 dell'accordo di cooperazione).

L'articolo 3, paragrafo 2, definisce le seguenti percentuali minime complessive, in peso, di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio:

- per il 1998: 45 % riciclaggio - 70 % recupero;
- per il 1999: 50 % riciclaggio - 80 % recupero.

Queste percentuali di riciclaggio e di recupero debbono essere realizzate dagli operatori economici interessati tramite il sistema sopra descritto, in ciascuna delle tre Regioni (Regione fiamminga, Regione vallona e Regione di Bruxelles), sia per quanto concerne i rifiuti di imballaggio di prodotti di uso domestico che per quanto concerne i rifiuti di imballaggio di prodotti industriali.

Nell'accordo di cooperazione è incluso un allegato contenente una sintesi delle misure adottate per garantire la conformità alle condizioni definite all'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE. Si tratta degli elementi qui di sotto elencati:

- Un'analisi delle capacità di recupero in relazione a ciascun flusso di rifiuti di imballaggi negli anni a venire.

L'analisi è descritta in dettaglio al capitolo II, lettera a), qui di seguito.

- Una descrizione delle disposizioni intese ad evitare distorsioni del commercio. Si tratta di una messa in opera progressiva della legislazione, come pure di una procedura di monitoraggio permanente, che deve essere attuata dalla commissione interregionale per gli imballaggi e da ciascun governo regionale, che dovrà controllare la realizzazione delle necessarie infrastrutture di raccolta. È inoltre previsto un controllo periodico, sia nel contesto della procedura annuale di approvazione del bilancio per gli organismi riconosciuti ("organismes agréés"), sia nel contesto della procedura di monitoraggio dell'efficienza degli operatori incaricati del riciclaggio e del recupero.

Un'analisi dei differenti flussi di rifiuti è stata effettuata nell'ambito di uno studio sulla "normalizzazione ecologica degli imballaggi in Belgio" che è stato trasmesso alla Commissione unitamente alla notifica ed è stato successivamente diffuso dalla Commissione a tutti gli altri Stati membri.

In data 14 ottobre 1996 la Commissione, commentando in merito al progetto notificato ai sensi della procedura istituita dalla direttiva 83/189/CE, ha preso atto del fatto che il Belgio intendeva usufruire delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE. Altri due Stati membri hanno risposto alla notifica 96/240/B da parte del Belgio. In data 11 ottobre 1996, la Francia ha inviato un parere dettagliato relativo a vari aspetti del progetto notificato, in cui si menziona tra l'altro che le percentuali di riciclaggio e di recupero previste nel progetto di accordo di cooperazione per il 1999 rendevano necessario applicare la procedura prevista dall'articolo 6, paragrafo 6, prima dell'adozione di tali obiettivi. In data 14 ottobre 1996 la Finlandia ha anch'essa inviato un commento sulla notifica, che però non riguarda il problema dell'articolo 6, paragrafo 6.

In data 20 dicembre 1997, rispondendo al parere dettagliato della Francia, il Belgio ha fornito una dettagliata analisi delle proprie capacità industriali attuali, dimostrando che è attuata la conformità alle condizioni definite all'articolo 6, paragrafo 6.

L'accordo di cooperazione è stato adottato tramite un decreto del 21 gennaio 1997 della Regione fiamminga, tramite un decreto del 16 gennaio 1997 dalla Regione vallona e tramite un'ordinanza del 24 gennaio 1997 dalla Regione di Bruxelles (gli atti sono tutti pubblicati sul Moniteur del 5 marzo 1997). Il testo finale delle misure è stato comunicato alla Commissione in data 30 aprile 1997.

3. Pareri

L'articolo 6, paragrafo 6, prevede che la Commissione adotti una decisione dopo aver verificato le misure in cooperazione con gli Stati membri. A tal fine la Commissione ha consultato gli Stati membri in merito alla notifica, nel contesto del comitato istituito ai sensi dell'articolo 21 della direttiva 94/62/CE.

La procedura di consultazione è stata reputata la più appropriata e nessuno Stato membro ha espresso disaccordo in merito. Un primo scambio di pareri ha avuto luogo nel corso della riunione del comitato in data 21 aprile 1997. Gli Stati membri sono stati quindi invitati a inviare commenti per iscritto alla Commissione entro il 31 maggio 1997. L'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Francia, l'Irlanda, i Paesi Bassi e il Regno Unito hanno inviato contributi scritti. Il problema è stato discusso di nuovo nel corso della riunione del comitato in data 4 settembre 1997.

Nessuno Stato membro ha sostenuto che le misure del Belgio possano causare distorsioni del mercato interno od ostino alla conformità alla direttiva da parte degli altri Stati membri.

Numerosi Stati membri hanno sostenuto che sarebbe opportuno concordare tra gli Stati membri e la Commissione una procedura specifica che precisi il tipo di informazione che gli Stati membri sono tenuti a fornire all'atto della notifica della misura, conformemente al dettato dell'articolo 6, paragrafo 6. Si è comunque preso atto di una serie di difficoltà, specialmente per quanto riguarda la valutazione delle capacità di recupero e di riciclaggio presenti sul libero mercato internazionale, e del fatto che non è sempre possibile

prevedere se in virtù di determinate misure saranno o meno oltrepassati gli obiettivi massimi fissati dalla direttiva 94/62/CE .

La Francia ha reputato difficile, per la Commissione e per gli Stati membri, prendere posizione in merito finché non sarà disponibile la metodologia comune da utilizzare per la messa in opera della banca dati (ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 94/62/CE), in quanto fino a tale momento sarà difficile calcolare gli obiettivi raggiunti. La Francia ha pertanto suggerito di aspettare e di adottare una decisione in merito alla notifica del Belgio solo quando sarà disponibile una metodologia comune **(3)**.

Nella riunione del comitato tutti hanno concordato sull'esigenza di effettuare un costante monitoraggio dell'effetto delle misure, per individuare eventuali distorsioni del mercato e farvi fronte. Il Regno Unito ha precisato che sarebbe utile fornire informazioni su aspetti economici quali i livelli passati e le proiezioni relative al ritrattamento e alle capacità di ritrattamento, alle importazioni e alle esportazioni di rifiuti di imballaggio, come pure ai prezzi storici nel tempo. Tutti hanno comunque concordato sul fatto che, per quanto concerne la procedura, un ruolo primario deve essere svolto dagli Stati membri che temono che la propria conformità alla direttiva possa essere ostacolata da misure adottate da altri Stati membri.

Nel caso in cui una misura che oltrepassa gli obiettivi massimi previsti dalla direttiva ostacoli la conformità alla direttiva da parte di un altro Stato membro, spetta soprattutto a quest'ultimo rendere nota la situazione in modo che sia possibile adottare contromisure appropriate. La Commissione invita gli Stati membri a trasmettere immediatamente ogni informazione relativa ad effetti negativi (ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6) che possano manifestarsi sul proprio territorio, ogniqualvolta insorga una situazione di questo tipo.

Il Regno Unito ha inoltre suggerito che gli effetti di eventuali obiettivi più elevati già in vigore debbano essere esaminati nel corso della revisione prevista degli obiettivi definiti all'articolo 6, paragrafo 1, revisione che deve essere completata entro il 1° gennaio 2001.

II. Valutazione

Tenendo conto del ritardo che si produrrebbe se la Commissione dovesse attendere i dati ai sensi della decisione 97/138/CE della Commissione **(4)**, e tenendo conto del fatto che non è stato riportato nessun effetto negativo per quanto concerne gli elementi citati all'articolo 6, paragrafo 6, la Commissione non reputa necessario posporre la presente decisione, come è stato suggerito dalla Francia.

L'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE prevede che gli Stati membri che hanno varato o vareranno programmi che oltrepassano gli obiettivi di cui al paragrafo 1, lettere a) e b), possano perseguire tali obiettivi se dispongono di adeguate capacità di riciclaggio e recupero. Le misure devono essere adottate nell'interesse di un alto livello di tutela ambientale e a patto che non provochino distorsioni del mercato interno e non ostino a che gli altri Stati membri si conformino alla direttiva. Le misure, inoltre, non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitrario o una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri. In questo caso, il Belgio ha richiesto una deroga all'articolo 6, lettere a) e b).

La Commissione ha consultato gli Stati membri, i quali non hanno sollevato alcuna obiezione alle misure del Belgio.

a) Capacità appropriate di recupero e di riciclaggio

Secondo l'interpretazione data dalla Commissione, questo requisito non impone agli Stati membri un'autosufficienza totale per quanto concerne il riciclaggio e il recupero. Per perseguire i propri obiettivi in materia di riciclaggio e di recupero, gli Stati membri possono ricorrere anche a capacità aventi sede in altri Stati membri e in paesi terzi. Ciò rende comunque difficile quantificare con esattezza le capacità disponibili, in quanto il riciclaggio ha luogo in un libero mercato internazionale.

Tale criterio ha inoltre lo scopo di garantire che le misure adottate in uno Stato membro non ostino a che gli altri Stati membri si conformino alla direttiva; pertanto, deve essere considerato unitamente agli altri criteri previsti all'articolo 6, paragrafo 6. In pratica, la conformità a tale criterio è un segnale della conformità ai criteri di cui alle successive lettere b) e c). In particolare, se gli Stati membri varano o vareranno programmi che oltrepassano gli obiettivi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, si deve garantire che ciò non vada a scapito dei sistemi di raccolta e di riciclaggio adottati negli altri Stati membri.

Per quanto concerne le misure notificate dal Belgio, le informazioni fornite al governo del Belgio alla Commissione e agli altri Stati membri indicano che il fatto di oltrepassare gli obiettivi della direttiva 94/62/CE non provoca, come conseguenza, alcun effetto negativo sul mercato dei riciclati negli altri Stati membri. Più in particolare, le informazioni fornite dal Belgio indicano che una percentuale di riciclaggio del 55 % degli imballaggi di vetro era già stata raggiunta nel 1997 e che non insorgono problemi di capacità ai fini di assorbire i rifiuti degli imballaggi di vetro bruno e verde. Le capacità di riciclaggio sono garantite in Belgio dall'esistenza di un sito in grado di riciclare 160.000 tonnellate di vetro all'anno, nonché di cinque siti di trattamento che producono materiali secondari che sono richiesti dalle società di riciclaggio belghe ed estere. Il vetro incolore è esportato alle industrie estere che sono interessate a acquistare questo tipo di rifiuti. Analogamente, non vi sono problemi di capacità per quanto riguarda gli imballaggi metallici, in quanto in

Belgio ogni anno l'industria siderurgica consuma 3,5 milioni di tonnellate di metalli ferrosi e vengono importati 1,27 milioni di tonnellate di materiali di questo tipo. Per quanto concerne i metalli non ferrosi, il Belgio ha una capacità superiore alle 500.000 tonnellate annue.

Per quanto concerne il riciclaggio meccanico delle materie sintetiche, le autorità del Belgio indicano che sono presenti numerose società che già nel 1997 garantivano il riciclaggio di 50.000 tonnellate di materiali all'anno. Il numero di operatori economici in questo settore indica un mercato che può ulteriormente espandersi, soprattutto nei settori dei lavori stradali, delle infrastrutture di utilità pubblica e delle tubazioni di scarico. Il Belgio prevede una percentuale di riciclaggio meccanico del 15 % per i rifiuti di imballaggio di plastica, e intende destinare il resto agli inceneritori di rifiuti comunali o ai forni per cemento. Il recupero di energia nei forni per cemento ha riguardato nel 1997 10.000 tonnellate di rifiuti di plastica, ma la capacità di recupero può essere aumentata fino a 60.000-80.000 tonnellate annue. Sono presenti capacità di recupero sufficienti anche negli inceneritori di rifiuti comunali dotati di sistemi di recupero del calore, come pure nelle acciaierie.

Per quanto riguarda la carta e il cartone, nel 1997 era già presente una capacità di riciclaggio di più di un milione di tonnellate annue. Dato che le industrie del settore debbono importare carta straccia per risultare redditizie, non vi è alcun problema di capacità di riciclaggio.

La Commissione reputa che il Belgio disponga di capacità di recupero e di riciclaggio adeguate.

b) Potenziali distorsioni del mercato interno

La Commissione ha valutato le misure notificate al Belgio e reputa che attualmente le percentuali di riciclaggio e di recupero, come pure il sistema di raccolta previsto dalla legislazione per gli operatori, non sembrano provocare alcuna distorsione del mercato interno. La presente decisione non pregiudica la piena applicazione del diritto comunitario, segnatamente per quanto concerne la libera circolazione delle merci. La consultazione con gli altri Stati membri ha evidenziato che nessuno Stato membro reputa che le misure del Belgio possano provocare distorsioni del mercato. Le autorità del Belgio affermano che tali rischi non esistono, data la scala ridotta del mercato del Belgio e il metodo progressivo di applicazione delle misure notificate. A tale riguardo è inoltre istituito un organismo di monitoraggio.

La Commissione non dispone di altri elementi che dimostrino che gli obiettivi del Belgio in materia di riciclaggio e recupero inducano distorsioni arbitrarie del mercato.

c) Nessun ostacolo alla conformità alla direttiva da parte degli altri Stati membri

Questo criterio è inteso ad evitare che le capacità di riciclaggio e di recupero degli Stati membri siano totalmente assorbite dal trattamento dei rifiuti di imballaggi raccolti in altri Stati membri. Ciò vale soprattutto per gli Stati membri che non hanno ancora avviato il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio su larga scala e nei casi in cui l'infrastruttura di raccolta deve essere ancora messa in opera o completata.

La valutazione delle misure notificate alla luce di questo criterio deve essere effettuata tenendo conto soprattutto del parere degli Stati membri la cui conformità agli obiettivi della direttiva potrebbe essere ostacolata dalle misure istituite in altri Stati membri. Nessuno Stato membro ha espresso preoccupazioni in merito a possibili ostacoli alla conformità alla direttiva provocati dalle misure notificate dal Belgio. La Commissione non è a conoscenza né è stata informata di alcun problema di conformità alla direttiva da parte di altri Stati membri provocato dalle misure del Belgio.

Nel valutare se il superamento degli obiettivi della direttiva da parte del Belgio possa comportare uno sfruttamento delle capacità di recupero o di riciclaggio di altri Stati membri, provocando problemi di conformità agli obiettivi della direttiva da parte di altri Stati membri, la Commissione tiene inoltre conto del fatto che il Belgio produce soltanto il 3 % dei rifiuti di imballaggio prodotti nella Comunità. La Commissione reputa pertanto che non vi sia il rischio che le misure del Belgio ostino a che gli altri Stati membri si conformino alla direttiva 94/62/CE .

d) Nessun mezzo di discriminazione arbitrario

Le misure del Belgio si applicano senza distinzione a tutti i rifiuti di imballaggio, sia che essi derivino da prodotti nazionali o importati. La Commissione ha consultato gli Stati membri: le informazioni ottenute non indicano la presenza di alcuna discriminazione arbitraria.

e) Nessuna restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri

Questo concetto si riferisce alle possibili restrizioni alle importazioni di prodotti di altri Stati membri e alla protezione indiretta della produzione nazionale. I rifiuti sono beni che rientrano nel campo di applicazione degli articoli da 28 a 30 del trattato, e pertanto le misure adottate nel settore della gestione dei rifiuti sono suscettibili, in determinate circostanze, di restringere gli scambi o proteggere la produzione nazionale. La Commissione pertanto deve valutare se gli effetti indesiderati sono evitati, definendo gli obiettivi in modo tale che non venga in alcun modo privilegiata la produzione o la distribuzione nazionale. Il contenuto delle misure del Belgio e l'applicazione delle medesime non sembra comunque evidenziare alcuna restrizione al commercio provocata dalle misure notificate dal Belgio.

III. Conclusioni

In base alle informazioni fornite dal Belgio e ai risultati della consultazione degli Stati membri descritta nei precedenti paragrafi, la Commissione, concludendo che le misure notificate dal Belgio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 6, della direttiva 94/62/CE devono essere confermate in quanto si è verificato che:

- in Belgio sono disponibili adeguate capacità di recupero e di riciclaggio,
- le misure non provocano distorsioni del mercato interno,
- le misure non ostano a che gli altri Stati membri si conformino alla direttiva,
- le misure non costituiscono un mezzo di discriminazione arbitrario,
- le misure non costituiscono una restrizione dissimulata al commercio tra Stati membri,

Ha adottato la presente decisione :

Articolo 1

Le misure notificate dal Belgio che oltrepassano l'obiettivo massimo in materia di recupero e di riciclaggio previsto, rispettivamente, all'articolo 6, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 94/62/C sono confermate.

Articolo 2

Il Regno del Belgio è destinatario della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 15 settembre 1999.

Per la Commissione

Ritt BJERREGAARD

Membro della Commissione

Note

(1) GU L 365 del 31.12.1994, pag. 10.

(2) GU L 109 del 26.4.1983, pag. 8. Questa direttiva è stata modificata dalla direttiva 98/34/CE, GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37.

(3) Riguardo a questo problema, è previsto che il completamento delle banche dati sia effettuato conformemente alla decisione 97/138/CE per garantire la conformità agli obiettivi della direttiva e la futura definizione di una metodologia comune; tale elemento non costituisce però una condizione per la conferma delle misure nel contesto dell'articolo 6, paragrafo 6.

(4) GU L 52 del 22.2.1997, pag. 22.