

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 1207)
miljøministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres
stedfortrædere

Bilag Journalnummer

Kontor

1 400.C.2-0

N.1

12. juli 1999

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagt kopi af brev fra miljøministeren til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg vedrørende notat om Europa-Kommissionens stævning mod Danmark i returflaske/engangsemballagesagen.

12. juli 1999

Europa Kommissionen har den 1. Juli 1999 anlagt sag ved EF-Domstolen mod Danmark vedrørende gennemførelse af Europa Parlamentets og Rådets Direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (returflaske-/engangsemballagesagen).

Kommissionens stævning er modtaget i Udenrigsministeriet den 9. Juli 1999 og regeringen har fået frist til at svare til den 19. August 1999.

Til udvalgets orientering fremsendes i den anledning et notat om Europa Kommissionens stævning mod Danmark.

Udvalget vil modtage et notat om regeringens svar på stævningen, når det er afgivet.

Udenrigsministeren har tilsvarende d.d. orienteret medlemmerne af Folketingets Europaudvalg.

Svend Auken / Jesper Hermansen

MILJØstyrelsen 12. juli 1999

Tilsyns- og lovkontoret M 3023-0013

PSC/7

Notat

om Kommissionens stævning mod Danmark i

returflaske-/engangsemballagesagen

1. Baggrund

Kommissionen indgav den 1. juli 1999 stævning ved EF Domstolen mod Danmark.

Kommissionen har nedlagt påstand om, at den danske regering ved at opretholde et krav om, dels at dansk fremstillet øl og læskedrikke kun må markedsføres i en godkendt genpåfyldelig emballage, og dels at øl og læskedrikke ikke må markedsføres i metalemballage, ikke har opfyldt sine forpligtelser efter emballagedirektivet særligt

artikel 18 sammenholdt med artikel 5, 7 og 9 (Europa Parlamentets og Rådets Direktiv 9 4/62/EF af 20. December 1994) og EF traktaten artiklerne 28 og 30 (tidligere artiklerne 30 og 36).

Kommissionens stævning er modtaget i Udenrigsministeriet den 9. Juli 1999 og regeringen har fået frist til at svare til den 19. August 1999.

Stævningen kommer i forlængelse af den danske regerings svar af 17. December 1998 på Kommissionens begrundede udtalelse af 6. November 1998, der i kopi den 17. December 1999 blev sendt til henholdsvis Folketingets Europaudvalg og Miljø- og Planlægningsudvalget.

De påstande Kommissionen har gjort gældende i den begrundede udtalelse er gentaget i stævningen. Stævningen må forstås således, at Kommissionen ønsker Domstolens ord for at Danmark skal anerkende at øl og læskedrikke skal kunne markedsføres i alle typer af engangsemballage.

Kommissionen sammenfatter i stævningen endvidere den danske regerings synspunkter i sagen, som er kommet til udtryk gennem brevvekslingen med Kommissionen. Herudover indeholder stævningen i forhold til den begrundede udtalelse enkelte nye oplysninger og vurderinger fra Kommissionens side om bl.a. emballageforbruget.

Hovedsynspunkterne i stævningen, herunder de synspunkter den danske regering har gjort gældende i den forudgående brevveksling med Kommissionen, sammenfattes i det følgende.

Et notat om regeringens svar vil, når det foreligger, ligeledes tilgå udvalget.

2. Hovedsynspunkterne

1. Strengere nationale regler for danske producenter

Kommissionen anerkender indledningsvis medlemslandenes ret til at bevare eller indføre retur- og pantsystemer for emballage til drikkevarer, der sikrer returnering af emballagen. Kommissionen gør dog gældende, at direktivet og de heri indeholdte væsentlige krav indebærer en fuldstændig harmonisering af medlemsstaternes nationale regler for emballage og emballageaffaldslovgivning.

Medlemsstaterne må, når der er sket en fuld harmonisering, ikke indføre strengere nationale regler. Kommissionen mener derfor, at de danske bestemmelser om, at øl og læskedrikke fremstillet i Danmark kun må markedsføres i genpåfyldelig emballage, er i strid med emballagedirektivet.

Den danske regering har i brevvekslingen med Kommissionen givet udtryk for, at den ikke enig med Kommissionen i, at direktivet indebærer en fuld harmonisering og, at retsvirkningerne af direktivet er som beskrevet. Det skyldes først og fremmest det forhold, at direktivets væsentlige krav er meget vage og uklart formulerede, og der er meget stor usikkerhed om tolkningen og afvejningen mellem de forskellige krav. På nuværende tidspunkt, hvor der end ikke foreligger harmoniserede standarder for efterlevelse af direktivets krav eller procedurer til påvisningen af emballages overensstemmelse med de væsentlige krav, finder den danske regering det vanskeligt at forudse, hvorledes en eventuel fælles, autoritativ europæisk tolkning af de væsentlige krav vil udvikle sig. På det foreliggende grundlag må hver enkelt medlemsstat derfor søge at tolke de væsentlige krav under respekt af traktaten.

Den danske regering har tidligere overfor Kommissionen givet udtryk for den opfattelse, at direktivets frihandelsklausul, jf. artikel 18, for tiden kun har begrænset gennemslagskraft. I den forbindelse har regeringen også gjort gældende, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at medlemsstaterne stiller krav om at emballage til øl og læskedrikke fremstillet i Danmark, som hidtil kun må markedsføres i en genpåfyldelig emballage.

2.2 Harmonisering og de væsentlige krav

Kommissionen gør gældende, at metalemballager af stål og aluminium til øl og læskedrikke efter Kommissionens opfattelse opfylder direktivets væsentlige krav og at Danmark er forpligtet til at tillade markedsføringen af sådanne emballager. Kommissionen mener som følge heraf, at det danske forbud mod øl og læskedrikke i metalemballage er i strid med direktivet og traktaten.

Kommissionen anfører, at de uklarheder om forståelsen af de væsentlige krav, som den danske regering har påpeget i svaret på den begrundede udtalelse, ikke har nogen betydning for den konkrete sag. Kommissionen tilføjer, at de væsentlige krav ikke udelukkende har til formål at sikre miljøbeskyttelsen, men også skal sikre det indre markeds funktion.

Der kan efter Kommissionens opfattelse af de væsentlige krav udledes nogle grundlæggende krav til emballage, bl.a. nogle principper for beregningen af vægtprocenten og en "mindste nedre brændværdi" af en emballage. Principperne uddybes dog ikke nærmere i stævningen.

Den danske regering har i brevvekslingen med Kommissionen ment, at Kommissionens tolkning af de væsentlige krav, hvorefter en emballage blot skal enten kunne genbruges eller genvindes,

herunder forbrændes med energiudnyttelse, reducerer det miljømæssige indhold af direktivets væsentlige krav til noget nær ingenting. Den danske regering har derfor ikke været enig i den tolkning af direktivets krav.

Regering har derfor som nævnt i brevvekslingen med Kommissionen gjort gældende, at direktivet først og fremmest som følge af de væsentlige krav uklare karakter, ikke indebærer en fuld harmonisering og at medlemsstaterne derfor ikke er bundet af en entydig fortolkning af kravene.

Genanvendelighed eller genbrugelighed ?

For så vidt angår de krav, direktivet stiller til genanvendelige emballage og genbrugsemballage, jf. direktivets bilag II, punkt 2 og 3, gør Kommissionen gældende, at direktivet giver valgfrihed med hensyn til, om den emballage, der ønskes markedsført skal være genanvendelig eller genbrugelig. Kommissionen mener i øvrigt ikke, at der er videnskabeligt bevis for, at genbrugsemballage under alle brugsformer er miljømæssigt overlegen i forhold til engangsemballage. Kommissionen peger på den miljømæssige betydning af, at emballager transporteres over meget lange afstande, jf. nedenfor om livscyklusvurderinger.

Den danske regering har i brevvekslingen med Kommissionen påpeget, at direktivet ikke anviser, hvorledes det skal afgøres, om et givent produkt skal markedsføres i en genbrugelig eller genanvendelig emballage, og at direktivet (bilag II) ikke indeholder bestemmelser om, at det er producenten, der afgør hvilke krav der skal opfyldes. Den danske regering har på den baggrund gjort gældende overfor Kommissionen, at afgørelsen træffes af medlemsstaten, og at direktivets væsentlige krav i bilag II ikke er til hinder for, at en medlemsstat på baggrund af miljømæssigt veldokumenterede kriterier stiller krav om, at en emballage skal være genpåfyldelig, se nærmere nedenfor.

Gælder de væsentlige krav for bestemte typer af emballage ?

Kommissionen mener som nævnt, at direktivets krav til emballage retter sig mod emballagetyper, og at kun enkelte af de væsentlige krav i bilag II, punkt 1, om fremstillingen af emballager, også tager hensyn til det produkt, der skal emballeres.

Der kan derfor heller ikke efter Kommissionens opfattelse ved vurderingen af de væsentlige krav tillægges nogen betydning i hvor stort et antal, den pågældende emballage markedsføres i en medlemsstat. Det er på den baggrund Kommissionens opfattelse, at en begrænsning i antallet af metalemballager til øl og læskedrikke og andre emballager, der opfylder de væsentlige krav, må søges

opnået ved anvendelse af direktivets øvrige bestemmelser, bl.a. artikel 15 om brug af økonomiske virkemidler.

Den danske regering har tidligere overfor Kommissionen redegjort for de danske bestemmelser, der regulerer emballage til øl og læskedrikke og herunder peget på, at reguleringen også skal ses i lyset af at disse produkter udgør en meget stor andel af drikkevaremarkedet i Danmark. Regeringen har i brevvekslingen med Kommissionen i den forbindelse argumenteret for, på hvilken måde de væsentlige krav i direktivet tager udgangspunkt i det produkt, der skal emballeres, og de væsentlige krav ikke som anført af Kommissionen kan opfattes som krav alene til emballagetyper.

Fraværet af harmoniserede standarder og overensstemmelsesprocedurer

Kommissionen præciserer, at det ikke er en forudsætning for anvendelse af direktivets væsentlige krav og medlemsstaternes forpligtelse til efter direktivets artikel 18, at tillade emballager, der opfylder de væsentlige krav, at der ikke foreligger harmoniserede standarder og overensstemmelsesprocedurer som forudsat i direktivet.

Kommissionen anfører, at en producent kan påvise overensstemmelse med direktivets krav på anden måde end ved at følge harmoniserede standarder, og at de overensstemmelsesprocedurer, der måtte blive fastsat i øvrigt ikke ændrer indholdet af de væsentlige krav. Kommissionen henviser i den forbindelse til en simpel overensstemmelsesprocedure (model A, intern produktionskontrol udført af fremstilleren), som Kommissionen har fremlagt forslag om.

Den danske regering har i brevvekslingen med Kommissionen gjort gældende, at der på nuværende tidspunkt, hvor der end ikke foreligger harmoniserede standarder, ikke kan antages at være sket en udtømmende harmonisering af direktivets væsentlige krav til emballager. Hver medlemsstat må på nuværende tidspunkt derfor selv søge at udfylde direktivets væsentlige krav under respekt af traktaten. Den danske regering har anført, at direktivets frihandelsklausul i artikel 18 derfor ikke for nærværende er til hinder for at Danmark kan stille krav om, at emballage skal kunne genpåfyldes, hvor dette er i overensstemmelse med EF-traktaten artikel 28 og 30 (tidligere artikel 30 og 36).

2.3 Direktivets artikel 5 (genbrug)

Kommissionen anfører i stævningen, at direktivets artikel 5 om medlemsstaternes muligheder for at fremme genbrug, ikke kan danne baggrund for et fuldt eller delvist forbud mod emballager, der

opfylder direktivets væsentlige krav. Det er Kommissionen opfattelse at et forbud vil være i strid med proportionalitetsprincippet.

Den danske regering har i tidligere brevveksling med Kommissionen redegjort for, at et forbud bl.a. med henvisning til direktivets artikel 5, må anses for proportionalt og lovligt. Direktivets artikel 5 giver medlemsstaterne mulighed for at fremme genbrug. Da direktivet ikke på nuværende tidspunkt indebærer en harmonisering af medlemsstaternes emballagelovgivning er Danmark ikke forpligtet til at acceptere markedsføringen af en hvilken som helst emballage. D omstolens afgørelse i returflaskesagen (Sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Saml. 1988, side 460) giver holdepunkter for at antage, at et system som det danske, hvor genbrug prioriteres, kan opretholdes, når der er gode miljømæssige grunde hertil. Det fremgår af brevvekslingen, at det efter den danske regerings opfattelse er blevet påvist, at dette er tilfælde i kraft af den gennemførte livscyklusvurdering.

2.4 Livscyklusvurderinger

Det er Kommissionens opfattelse, at de livscyklusundersøgelser, som den danske stat har ladet udarbejde, ikke kan benyttes til at bestemme overensstemmelse med direktivets væsentlige krav eller retfærdiggøre et forbud mod visse typer af emballager, hvis de opfylder direktivets væsentlige krav. Kommissionen bemærker, at der ikke er nævneværdige forskelle i miljøbelastningen mellem emballagetyperne i den danske undersøgelse, og at resultatet i høj grad er afhængig af de forudsætninger, der lægges til grund for beregningen. Kommissionen anfører bl.a., at andre undersøgelser viser, at de miljømæssige fordele ved genbrugsemballage reduceres ved længere transportafstande. Den danske undersøgelse opererer med mindre transportafstande og medtager i øvrigt heller ikke trafikstøj i vurderingen.

Kommissionen stiller herudover spørgsmål ved de miljømæssige konsekvenser af at tillade metaldåser til øl og læskedrikke i Danmark. Kommissionen henviser til, at det er erfaringen i flere andre europæiske lande, at engangsemballager kun i et begrænset omfang fortrænger returflasker. De danske beregninger over hvor meget affald (390.000 tons) det danske retursystem vil kunne fortrænge er efter Kommissionens opfattelse så ringledede ikke realistisk.

Den danske regering har i brevvekslingen med Kommissionen tilkendegivet som sin opfattelse, at der på baggrund af den gennemførte livscyklusvurdering er gode miljømæssige grunde til at opretholde den danske returordning i sin nuværende udformning, herunder forbudet mod metalemballager.

2.5 Forholdet til traktatens artikel 28 (tidligere artikel 36) og miljøbeskyttelseshensynet

Kommissionen fastslår, at den handelshindring, som forbudet mod markedsføring af metaldåser til øl og læskedrik udgør i følge Domstolens praksis kun vil kunne retfærdiggøres, hvis det er nødvendigt af hensyn til miljøet og proportionalitetsprincippet ikke derved tilsidesættes, jf. traktatens artikel 28 (tidligere artikel 36).

Danmark har efter Kommissionen opfattelse ikke løftet denne bevisbyrde.

Kommissionen mener således, at den danske livscyklusvurdering ikke giver et entydigt og sikkert videnskabeligt grundlag for, at et forbud skulle være miljømæssigt nødvendigt. Særligt med hensyn til drivhuseffekten bemærker Kommissionen, at såfremt de danske synspunkter om den territoriale afgrænsning af miljøbeskyttelsesforanstaltninger lægges til grund - hvorefter den danske stat kun kan varetage hensyn til miljøet i Danmark - er forbudet mod metaldåser i Danmark heller ikke berettiget. Der fremstilles ikke metaldåser til øl og læskedrikke i Danmark og foranstaltningerne beskytter således primært interesser i de lande, der har produktion af metaldåser.

Som en mindre vidtgående, lovlig foranstaltning peger Kommissionen på at medlemslandene har mulighed for at regulere emballager ved anvendelse af pant- og retursystemer, mærkning og miljøafgifter. Kommissionen bemærker desuden, at Domstolen i returflaskesagen (Sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Saml. 1988, side 460) ikke tog stilling til spørgsmålet, om medlemsstaterne kan forbyde metaldåser eller andre engangsemballage.

Den danske regering har i den hidtidige brevveksling med Kommissionen givet udtryk for, at Domstolen efter regeringens opfattelse med returflaskedommen allerede har afgjort, at et pant- og retursystem som det danske, hvor der lægges vægt på emballagernes egnethed til at kunne genpåfyldes, er foreneligt med traktaten.

Den danske regering har som nævnt ovenfor endvidere i brevvekslingen med Kommissionen givet udtryk for, at det er regeringens opfattelse på baggrund af den gennemførte livscyklusvurdering, at de nødvendige miljømæssige grunde til at opretholde den danske returordning i sin nuværende udformning, er til stede. I den forbindelse har regeringen også givet udtryk for, at de begrænsninger i emballagevalget som følger med ordningen, ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.

