

Europaudvalget  
(Alm. del - bilag 1317)  
miljøministerråd  
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres  
stedfortrædere

Bilag Journalnummer

Kontor

1 400.C.2-0

N.1

19. august 1999

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagt et notat om regeringens svar på Europa-Kommissionens stævning mod Danmark i returflaske-/engangsemballagesagen. Regeringens svarskrift er afsendt til Domstolen d.d.

Materialet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg Christiansborg 1240  
København K

DEPARTEMENTET 7./19.  
kontor MSTJ.nr. M 3034-  
0295PSC

Departementet

Højbro Plads 4

1200 København K

Tlf. 33 92 76 00

Fax 33 32 22 27

Telex 42230 milmin dk

E-post (X-400): I=mem; S=Miljoe-og-Energiministeriet;O=Miljoe-og-Energiministeriet;OU1=mem;P=sdn;  
A=dk400;C=dk;

E-post (Internet): mem@mem.dk

I brev af 12. juli 1999 blev udvalget orienteret om den sag Kommissionen har anlagt ved EU-Domstolen mod Danmark vedrørende gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (returflaske- /engangs-emballagesagen).

./.

Til udvalgets orientering fremsendes i den anledning i 80 eksemplarer et notat om den danske regerings svar af d.d. på stævningen.

Kommissionen forventes at kommentere regeringens svarskrift i form af en replik. Udvalget vil til sin tid modtage et notat herom.

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

/

MILJØstyrelsen 19. august 1999

Tilsyns- og lovkontoret M 3023-0013

PSC/7

## Notat

om regeringens svar på Kommissionens stævning mod

Danmark i

returflaske-/engangsemballagesagen

### 1. Baggrund

Kommissionen indgav den 1. juli 1999 stævning ved 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 indenfor den af Domstolen fastsatte frist besvaret af regeringen den 19. august 1999.

Regeringens svar gengiver i hovedtræk de synspunkter, som regeringen

allerede har gjort gældende i brevvekslingen med Kommissionen. Der kan i den forbindelse også henvises til miljø- og energiministerens brev af 12. juli 1999 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, hvor der i et særskilt notat er redegjort for Kommissionens stævning og sagens hidtidige forløb.

Nedenfor gengives hovedindholdet af stævningen og regeringens svarskrift.

### 2. Hovedsynspunkterne

Regeringen gør indledningsvis opmærksom på baggrunden for at myndighederne har fundet det nødvendigt at lovregulere området. Introduktionen af nye emballager, herunder dåser, på det danske marked i slutningen af 1970'erne indebar en fare for, at det velfungerende returflaskesystem som havde eksisteret siden 1910 og som var etableret af branchen selv, ville blive ødelagt blandt andet som følge af forøgede affaldsmængder. Den ordning, der blev indført, var og er tilrettelagt med det formål i videst muligt omfang at sikre at miljøbelastningen fra drikkevareemballage reduceres i kraft af genbrug, der forebygger emballageaffald.

Antallet af flaskevarianter har siden godkendelsesordningens indførelse været holdt på ikke mere end 30 og returprocenten ligger på ca. 99.

Genbrugsflasker til øl genbruges mere end 35 gange mens PET-flasker til sodavand genbruges ca. 20 gange. Returflaskesystemet sparer årligt samfundet for 390.000 tons affald, hvilket svarer til ca. 20% af mængden af dagrenovation fra husholdninger.

Returflaskesystemet er dermed også et centralt element i opfyldelsen af den danske regerings målsætninger på affaldsområdet, som er affaldsminimering og implementering af hierakiet for affaldsbehandling, som det kommer til udtryk i EU's affaldsstrategi og emballagedirektivet.

## 2.1 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 svarskriftet anført, at den ikke er enig med Kommissionen i, at direktivet indebærer en fuldstændig operationel 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 derfor ikke kan udgøre retsgyldige forpligtelser for myndigheder og producenter. Regeringen anfører i den forbindelse, at emballagedirektivet ikke lever op til de forudsætninger om præcision,

som både Kommissionen og Rådet har forudsat med hensyn til den "ny metode". Regeringen afviser på den baggrund, at der uden videre - som Kommissionen synes at mene - kan drages sammenligninger med andre, mere produktspecifikke, direktiver vedtaget efter den "nye metode".

På nuværende tidspunkt, hvor der end ikke foreligger harmoniserede standarder for efterlevelse af direktivets krav eller procedurer til påvisningen af emballagens overensstemmelse med de væsentlige krav, finder regeringen, at direktivet ikke er operationelt, uden at medlemsstaterne mere præcist fastlægger hvilke krav, der skal stilles til en emballage, og hvordan det afgøres om kravene er opfyldt. Hver enkelt medlemsstat må derfor søge at fortolke direktivets væsentlige krav indenfor rammerne af direktivets regler og målsætninger samt egne nationale forudsætninger. Regeringen noterer også i den forbindelse, at det af forarbejderne til emballagedirektivet fremgår, at Rådet og til dels Kommissionen også synes at have erkendt, at de væsentlige krav ikke er operationelle på fællesskabsplan, før der foreligger europæiske standarder og en procedure til at kunne fastslå overensstemmelse med de væsentlige krav.

Regeringen finder på den baggrund, at direktivets frihandelsklausul, jf. artikel 18, i hvert fald for tiden ikke reelt er operativ. På den baggrund og i lyset af direktivets øvrige bestemmelser om prioriteringen gør regeringen i svarskriftet 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 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 således 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.

Regeringen har i svarskriftet anført, at Kommissionens tolkning af de væsentlige krav, hvorefter en emballage blot skal enten kunne genbruges eller genvindes, herunder forbrændes med energiudnyttelse, gør de væsentlige krav indholdsløse og næsten totalt udvander direktivets miljømæssige krav. Enhver emballage vil nemlig, hvis den ikke kan genbruges, enten kunne genvindes eller forbrændes. Dette er i strid med direktivets formål om at skabe et højt miljøbeskyttelsesniveau. Regeringen finder, at det fremgår af de væsentlige krav sammenholdt med direktivets øvrige bestemmelser og formål om at forebygge at affald opstår, at medlemsstaterne selv kan prioritere mellem genbrug, genvinding og forbrænding med energiudnyttelse.

Regeringen gør endvidere gældende, at direktivet først og fremmest som følge af de væsentlige krav uklare karakter, ikke indebærer en fuld operationel harmonisering og at medlemsstaterne derfor ikke er bundet af en entydig fortolkning af kravene. Regeringen er samtidig opmærksom på, at den skønsmargin, indenfor hvilken medlemsstaternes kan prioritere mellem genbrug og genanvendelse, ikke kan undgå at få som konsekvens, at medlemsstaterne fortolker de væsentlige krav forskelligt

Genanvendelighed eller genbrugelighed ?

For så vidt angår de krav, direktivet stiller til genanvendelig emballage og genbrugsemballage, jf. direktivets bilag II, punkt 2 og 3, gør Kommissionen gældende, at direktivet giver producenterne 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 miljøvenlig og sigt overlegen i forhold til engangsemballage.

Regeringen påpeger, at afgørelsen af om et givent produkt skal markedsføres i en genbrugelig eller genanvendelig emballage træffes af medlemsstaten. Regeringen anfører videre, at direktivets væsentlige krav i bilag II set i lyset af direktivets øvrige bestemmelser 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). Regeringen afviser i den forbindelse, at direktivets artikel 5, der giver medlemsstaterne mulighed for at "fremme" genbrug, skulle udelukke at man fremmer genbrug i et sådant omfang, at man forbyder engangsemballage til visse produkter. Regeringen lægger vægt på, at genbrug reducerer produktionen af

affald, som er et af hovedformålene med emballagedirektivet og den strategi på affaldsområdet Kommissionen og Rådet i øvrigt har anlagt.

Med hensyn til spørgsmålet om bevis for at genbrugsemballagen er miljømæssig overlegen henvises til omtalen nedenfor om den danske LCA.

Gælder de væsentlige krav for bestemte typer af emballage ?

Kommissionen mener, 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.

Det fremgår af svarskriftet, at det er regeringens opfattelse, at de væsentlige krav kan fastsættes på grundlag af såvel kvalitative krav til de enkelte emballager som under hensyntagen til mængden af den emballage, der omsættes på markedet og dennes miljøbelastning. Det er derfor også efter regeringens opfattelse naturligt, at der ved fastsættelsen af de væsentlige krav, herunder prioriteringen mellem genbrug og gen anvendelse, af hensyn til miljøbelastningen lægges vægt på antallet af emballager, der omsættes.

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 (frihandelsklausulen) 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 frem lagt forslag om.

Regeringen præciserer i svarskriftet, at det forhold, at emballagedirektivet ikke gennemfører en fuldstændig harmonisering ikke skyldes, at der endnu ikke som forudset i direktivet er vedtaget harmoniserede standarder og overensstemmelsesprocedurer. Dette forhold må dog nødvendigvis give medlemsstaterne en vis skønsmargin også ved fastsættelsen af, hvorledes og af hvem det skal afgøres, om emballager lever op til de væsentlige krav. Regeringen afviser, at medlemsstaterne skulle være forpligtet til at følge Kommissionens forslag til simpel overensstemmelsesprocedure, der endnu ikke er vedtaget.

Det der imidlertid efter regeringens opfattelse gør, at direktivet ikke gennemfører en fuldstændig harmonisering er, at direktivets væsentlige krav i bilag II er så brede, vage og skønspregede, at de - før der er vedtaget europæiske standarder og en overensstemmelsesprocedure - i realiteten ikke er operationelle, uden at medlemsstaterne selv fastlægger, hvilke krav der mere præcist må stilles til emballagerne, hvorvidt det på baggrund af disse krav skal afgøres, om en given emballage til et givent produkt opfylder disse krav, og endelig hvem der skal foretage denne vurdering.

Hver medlemsstat må på nuværende tidspunkt derfor selv søge at udfylde direktivets væsentlige krav under respekt af traktaten. Regeringen finder, at direktivets frihandelsklausul i artikel 18, om at medlemsstaterne ikke må hindre markedsføring af emballage der lever op til de væsentlige, ikke er til hinder for at Danmark kan stille krav om, at emballage skal kunne genpåfyldes, hvor dette er i overensstemmelse med 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 helt eller delvist forbud mod emballager, der opfylder direktivets væsentlige krav. Det er Kommissionen opfattelse at et forbud vil være i strid med proportionalitetsprincippet.

Regeringen understreger i svarskriftet, at den er ikke enig med Kommissionen i denne snævre fortolkning af emballagedirektivets artikel 5. Da direktivet ikke gennemfører en fuldstændig operationel harmonisering af medlemsstaternes emballagelovgivning er Danmark efter regeringens opfattelse ikke forpligtet til at

acceptere markedsføringen af en hvilken som helst emballage. Regeringen redegør i svarskriftet for, at det med den gennemførte livscyklusvurdering er påvist, at der foreligger de nødvendige miljømæssige argumenter for opretholdelsen af den danske ordning, og at denne ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.

## **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.

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 således ikke realistisk.

Om grundlaget for undersøgelsen anfører regeringen bl.a. følgende i svarskriftet:

Den danske LCA er generelt anerkendt som en LCA af høj faglig kvalitet. LCA'en er gennemført efter de gældende internationale ISO standarder for, hvordan en LCA skal udarbejdes. Livscyklusvurderingen medtager netop alle de ressourceforbrug og miljøeffekter, der er væsentlige for emballagens livscyklus.

Regeringen er enig i at valget af forudsætninger, herunder forudsætninger om energiforbruget, er et væsentligt aspekt og dette har af samme grund haft meget høj prioritet i LCA'en.

Der er således gennemført en grundig undersøgelse der viser, at den langsigtede (marginale) elproduktion i EU vil være baseret på kraft fra et moderne kulfyret værk.

Den danske livscyklusvurdering af emballager til øl og læskedrikke viser på dette grundlag overordnet, at miljøbelastningen er større for ståldåser, aluminiumsdåser og engangsflasker af glas og PET end miljøbelastningen for de genpåfyldelige flasker af glas og PET, der indgår i det danske retursystem. For alle emballagerne gælder, at den mest markante miljøeffekt for alle emballager er drivhuseffekten, som især skyldes udledningen af CO<sub>2</sub>.

Med udgangspunkt heri kan den årlige CO<sub>2</sub>-emission set i relation til det samlede danske ølforbrug for emballager på 33 cl for genbrugsflasker beregnes til 100.000 tons. CO<sub>2</sub>-emissionen for engangsemballage er godt dobbelt så stor. Således kan CO<sub>2</sub>-emissionen for engangsflasker beregnes til 210.000 tons og for stål- og aluminiumsdåser til henholdsvis 247.000 tons og 208.000 tons.

For sodavand er forskellen endnu mere markant. CO<sub>2</sub>-emissionen for ståldåser er således 4 gange så stor som for genpåfyldelige PET-flasker.

Med hensyn til transportafstande bygger LCA'en på faktiske afstandsforhold i Danmark for dansk produceret øl og sodavand, som udgør langt hovedparten af forbruget i Danmark.

De danske beregninger over affaldsmængder illustrerer blot, at retursystemet fortrænger 390.000 tons affald, såfremt alle flasker overgik til engangsflasker.

Regeringen konkluderer på grundlag heraf i svarskriftet, 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 30) 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 30).

Danmark har efter Kommissionens 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 4607) ikke tog stilling til spørgsmålet, om medlemsstaterne kan forbyde metaldåser eller andre engangsemballager.

Regeringen gør heroverfor gældende i svarskriftet, at det danske forbud mod dåser er retfærdiggjort af miljøhensyn, som efter Domstolens praksis kan retfærdiggøre en handelshindring. Der henvises i den forbindelse til sagen vedrørende det danske returflaskesystem (sag 302/86). Med hensyn til de nødvendige miljømæssige begrundelser henvises i svarskriftet til konklusionerne i den danske LCA og til medlemsstaternes ret til at prioritere mellem genbrug og genanvendelse, som er indeholdt i direktivet.

I den forbindelse bemærker regeringen også, at de begrænsninger i emballagevalget, som følger med ordningen med det sædvanlige forbrugsmønster, indebærer en handelshindring, der i forhold til de miljømæssige konsekvenser, er af yderst begrænset rækkevidde, og som ikke er i strid med proportionalitetsprincippet.