

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 385)
miljøministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg og deres
stedfortrædere

Bilag Journalnummer

Kontor

1 400.C.2-0

N.1

17. december 1998

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagt Miljø- og Energiministeriets notat vedrørende besvarelse af Europa-Kommissionens begrundede udtalelse af 6. november 1998 vedrørende Danmarks gennemførelse af direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald ("dåse-/returflaskesagen").

MILJØstyrelsen 17. december 1998

3023-0002

HHU/19

MEM0188-MST

NOTAT

til

Folketingets Europaudvalg

**vedrørende besvarelse af Europa-Kommissionens
begrundede udtalelse af 6. november 1998 vedrørende
Danmarks gennemførelse af direktiv 94/62/EF af 20.
december 1994 om emballage og emballageaffald
("dåse-/returflaskesagen")**

1. Kommissionens begrundede udtalelse

Europa-Kommissionen har den 6. november 1998 fremsendt en begrundet udtalelse, skrivelse nr. SG(98)D/9322, vedrørende Danmarks gennemførelse i dansk ret af direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (herefter emballagedirektivet).

Kommissionen gør i den begrundede udtalelse gældende, at Danmark ved at opretholde § 2, stk.1, jf. § 1, stk. 2 og § 3 i bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 1989 med senere ændringer om emballage til øl og læskedrikke (herefter emballagebekendtgørelsen) om, dels at emballage til øl og kulsyreholdige læskedrikke, der importeres, ikke må være fremstillet af metal, dels at emballage til tilsvarende drikkevarer, produceret og tappet i Danmark, kun må markedsføres, såfremt emballagen kan genpåfyldes, ikke har opfyldt sine forpligtelser efter emballagedirektivet, særligt artikel 18,

sammenholdt med artikel 5, 7, og 9 samt EF-traktatens artikel 30 og 36, hvortil direktivet henviser.

2. Regeringens besvarelse

I regeringens besvarelse af Kommissionens begrundede udtalelse har regeringen tilkendegivet, at det fortsat er den danske regerings opfattelse, at opretholdelsen af bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 1989 med senere ændringer om emballage til øl og læskedrikke (det danske returflaskesystem) hverken er i strid med direktiv 94/62/EF eller EF-Traktaten.

Regeringen har ligeledes meddelt Kommissionen, at den på den baggrund ikke agter at foretage ændringer i de danske regler vedrørende returflaskesystemet.

./.

Til udvalgets orientering vedlægges i forlængelse af oversendelsesskrivelse af 10. november 1998 en kopi af regeringens svarskrivelse til Kommissionen.

Europa Kommissionen
Generalsekretariatet
Rue de la Loi 200B-1049
Bruxelles

Den 17. december 1998
MEM0188-MST

Vedrørende Kommissionens begrundede udtalelse om emballage til visse drikkevarer

Kommissionen har den 6. november 1998 fremsendt en begrundet udtalelse, skrivelse nr. SG(98)D/9322, vedrørende Danmarks gennemførelse i dansk ret af direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (herefter emballagedirektivet).

Kommissionen gør i den begrundede udtalelse gældende, at Danmark ved at opretholde § 2, stk.1, jf. § 1, stk. 2 og § 3 i bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 1989 med senere ændringer om emballage til øl og læskedrikke (herefter emballagebekendtgørelsen), hvorefter dels emballage til drikkevarer omfattet af bekendtgørelsen, der importeres, ikke må være fremstillet af metal, dels at emballage til tilsvarende drikkevarer, produceret og tappet i Danmark, kun må markedsføres, såfremt emballagen kan genpåfyldes, ikke har opfyldt sine forpligtelser efter emballagedirektivet, særligt artikel 18, sammenholdt med artikel 5, 7, og 9 samt EF-traktatens artikel 30 og 36, hvortil direktivet henviser.

Kommissionen opfordrer Danmark til inden 6. januar 1998 at foretage de fornødne skridt i overensstemmelse med den begrundede udtalelse.

Den danske regerings svar

Kommissionens begrundede udtalelse stiller generelt spørgsmål ved grundlaget for og lovligheden af den samlede danske ordning, hvorefter øl og sodavand, der fremstilles i Danmark, kun må markedsføres i en godkendt genpåfyldelig emballage - det såkaldte returflaskesystem.

Det er i overensstemmelse med regeringens besvarelse af 30. august 1997 på Kommissionens første åbningsskrivelse samt regeringens svar af 21. august 1998 på den supplerende åbningsskrivelse fortsat den danske regerings opfattelse, at hverken direktivet - på det nuværende harmoniseringsstade - eller traktaten er til hinder for at opretholde de danske bestemmelser om genpåfyldelig emballage.

1. Emballagedirektivets karakter - manglende "udtømmende harmonisering"

Et vigtigt spørgsmål i denne sag er, hvorvidt alle emballagetyper, der opfylder emballagedirektivets krav, skal anerkendes til alle produkttyper - eller med andre ord, om direktivet udgør en udtømmende harmonisering på nuværende tidspunkt.

Efter Kommissionens opfattelse indebærer direktivet om emballage og emballageaffald, at de nationale regler for emballage er fuldstændig harmoniserede. Dette synspunkt begrundes af Kommissionen med en henvisning til direktivets regler om, at medlemsstaterne på den ene side ikke må hindre markedsføring på deres område af emballage, som opfylder direktivet, jf. artikel 18, og på den anden side kun må tillade markedsføring af emballage, der opfylder r

direktivets krav, jf. artikel 9, stk. 1. Den frie bevægelighed i Fællesskabet af emballage, der opfylder direktivets væsentlige krav, må derfor ikke hindres.

Den danske regering er - med forbehold for artikel 5 - enig i, at et af direktivets formål er at gennemføre en harmonisering af medlemslandenes miljørelaterede krav til emballage, således at emballage, der opfylder direktivets krav, som udgangspunkt skal tillades markedsført af medlemslandene. Det har følgelig heller aldrig - hvad Kommissionen synes at antage i den begrundede udtalelser punkt 4.2. - været den danske regerings opfattelse, at visse emballage- eller produkttyper er undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Regeringen har således ikke bestridt, at emballage til øl og sodavand er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Efter den danske regerings opfattelse er det væsentlige i denne sag derimod spørgsmålene om, hvilke præcise bindinger direktivets væsentlige krav efter deres ordlyd stiller til medlemslandenes reguleringer, hvordan det på baggrund heraf kan afgøres, om en given emballage til et givent produkt opfylder direktivets væsentlige krav, og endelig hvem der kan/skal foretage denne vurdering.

Efter en nøje analyse af direktivets væsentlige krav er det fortsat den danske regerings opfattelse, at emballagedirektivet ikke for nærværende forhindrer, at en medlemsstat vælger, at visse produkter skal emballeres i genbrugsemballage. Regeringen finder ikke, at de væsentlige krav og artikel 18 i direktivet på nuværende tidspunkt udgør en udtømmende harmonisering. Som regeringen tidligere har redegjort for, er særligt dette forhold baggrunden for, at kravet om genpåfyldelighed for emballage til visse drikkevarer er opretholdt som et led i den danske gennemførelse af emballagedirektivet.

Kommissionen kommenterer ikke de danske synspunkter og argumenter for, hvorfor de væsentlige krav ikke i sig selv udgør en udtømmende harmonisering, som de kommer til udtryk i den danske regerings svar af 21. august 1998. Regeringen ønsker på den baggrund at fremkomme med en række uddybende bemærkninger om administrerbarheden af de væsentlige krav efter deres umiddelbare ordlyd, herunder om betydningen af fraværet af harmoniserede standarder og overensstemmelsesprocedure, for opretholdelsen af den danske ordning for emballage til øl og læskedrikke.

1.1 Fraværet af overensstemmelsesprocedure og harmoniserede standarder

Det er Kommissionens opfattelse, at overensstemmelsesprocedurer ikke har betydning for indholdet af de væsentlige krav. Den danske regering er principielt enig heri, men det er i den forbindelse afgørende, hvem der på direktivets nuværende harmoniseringsstade har kompetence til at vurdere, om en given emballage lever op til de væsentlige krav.

Kommissionen tilkendegiver således, at medlemsstaterne indenfor rammerne af direktivet kan fastsætte nationale standarder, såfremt der ikke foreligger harmoniserede standarder, jf. direktivets artikel 9, stk. 2, litra b og stk. 3. Kommissionen anfører endvidere, at indtil der er vedtaget en fællesskabsprocedure for overensstemmelsesvurdering, kan medlemsstaterne kræve, at producenter og importører følger eventuelle nationale regler om overensstemmelse. Den danske regering er enig med Kommissionen i, at en medlemsstat kan kræve, at producenter eller importører skal bevise, at en bestemt type af emballage er i overensstemmelse med direktivets væsentlige krav.

Emballagedirektivet indeholder imidlertid, som bekræftet af Kommissionen, for nærværende netop ikke procedurer, som medlemsstaterne skal gå frem efter ved vurderingen af, om en emballage er overensstemmende med de væsentlige krav/harmoniserede standarder. En overensstemmelsesprocedure forudsættes dog fastlagt i et direktiv.

Kommissionen har med hensyn til grundlaget for medlemsstaternes vurdering af, om en emballage opfylder direktivets væsentlige krav, henvist til direktivforslag KOM(96) 191, hvori Kommissionen har foreslået den mest simple procedure for overensstemmelsesvurdering (Modul A, intern produktionskontrol udført af fremstilleren).

Dette direktivforslag er imidlertid endnu ikke vedtaget og har ikke været behandlet i Parlamentet eller Rådet. Den danske regering finder således ikke, at en fælleseuropæisk administration af emballagedirektivet kan basere sig på dette forslag. Den danske regering finder det tværtimod vigtigt, at såvel medlemslandene som Kommissionen i videst muligt omfang bidrager til, at den fælleseuropæiske beslutningsproces udnyttes til at sikre vedtagelse af en miljøorienteret overensstemmelsesprocedure, der kan sikre direktivets miljøaspekter.

For så vidt angår betydningen af det fortsatte fuldstændige fravær af såvel fælles standarder som anmeldte nationale standarder til udfyldning af direktivets væsentlige krav i bilag II, er det regeringens opfattelse, at dette medfører, at disse væsentlige krav ikke på nuværende tidspunkt udgør en udtømmende harmonisering. Den danske regering er enig med Kommissionen i, at harmoniserede standarder ikke pr. definition er en forudsætning for anvendelsen af de væsentlige krav. De krav til en emballages fremstilling og genbrug/genanvendelse, der umiddelbart kan læses af direktivets tekst, skal således allerede i dag anvendes fuldt ud af medlemsstaterne.

De væsentlige krav, der er indeholdt i bilag II, er meget brede, vage og skønsprægede, og bestemmelserne kræver en nærmere udfyldning, se straks nedenfor. Derfor kan man efter den danske regerings opfattelse - på et tidspunkt, hvor der ikke som forudsat i emballagedirektivet er sket en nærmere fælleseuropæisk standardisering af, hvorledes de væsentlige krav nærmere skal fortolkes i relation til de enkelte produkttyper - ikke antage, at direktivet på nuværende tidspunkt udtømmende harmoniserer, hvilke krav medlemsstaterne, indenfor rammerne af direktivets væsentlige krav og bestemmelser i øvrigt samt traktaten, kan stille til emballering af enkelte produkttyper. Den danske regering skal til støtte for dette synspunkt nærmere anføre følgende:

1.2. Den selvstændige anvendelighed af direktivets væsentlige krav

Kommissionen anfører i den begrundede udtalelse, ligesom den tidligere har gjort det i åbningsskrivelserne, at de danske regler om emballage for øl og sodavand som udgangspunkt skal vurderes på grundlag af direktivets regler. Kommissionen tilkendegiver i forlængelse heraf, at metaldåser og engangsemballage efter Kommissionens opfattelse opfylder direktivets væsentlige krav, idet f.eks. metaldåser kan nyttiggøres eller genvindes. Kommissionen begrundet ikke dette synspunkt.

De væsentlige kravs uklare karakter

Den danske regering skal hertil bemærke, at de væsentlige krav i bilag II er meget bredt formuleret. De er bl.a. formuleret ved hjælp af meget brede, vage og skønsprægede formuleringer. Som eksempler kan nævnes:

"Emballage skal fremstilles på en sådan måde, at emballagens rumfang og vægt mindskes til det minimum, der behøves til at bevare det for det emballerede produkt og forbrugeren nødvendige sikkerheds-, hygiejne - og acceptniveau".

Endvidere er der anvendt formuleringer så som:

- "...minimeres..."
- "...muligt at genvinde en vis vægtprocent..."
- "...skal have en mindste nedre brandværdi..."
- "...skal være bionedbrydelig i en sådan grad..."
- "...det meste af komposten..."

Disse formuleringer indebærer efter deres karakter ikke en sådan juridisk klarhed for de nationale myndigheder, at de i sig selv binder medlemslandene til en entydig fortolkning og håndhævelse af direktivet på nuværende tidspunkt.

Ser man eksempelvis på kravet i bilag II, punkt 3 litra a, fremgår der heraf, at:

"Emballage skal fremstilles på en sådan måde, at det er muligt at genvinde en vis procentdel af de anvendte materialer til fremstilling af salgbare produkter under hensyn til de gældende standarder i Fællesskabet. Fastsættelse af denne procentdel kan variere afhængigt af hvilken type materiale emballagen består af."

Det fremgår således ikke af dette krav, hvorledes og efter hvilke principper procentdelen for genvinding skal fastsættes.

Herudover kan man rejse spørgsmålet om, hvorledes termen "muligt at genvinde" skal fortolkes. Er det således afgørende, at der er en teoretisk mulighed for at materiale genvinde emballagen ? Eller er det afgørende, at det er praktisk muligt at materiale genvinde emballagen ?

Til yderligere illustration af, hvor uklart bilag II er, kan anføres, at det hverken af bilag II eller artikel 9 fremgår, om en emballage skal opfylde enten pkt. 2 eller pkt. 3, eller hvilken indbyrdes prioritet disse punkter har, jf. herom straks nedenfor.

Konkrete fortolkningsproblemer i relation til drikkevareemballage

I relation til drikkevareemballager er fortolkningen af genvindingskravet i pkt. 3 relevant i relation til ståldåser. Låget til en ståldåse til drikkevarer er altid lavet af aluminium. Låget, der ud fra en ressourcebetragtning udgør en væsentlig del af emballagen, bliver ikke i praksis materialelevnudet.

Det er et problem, at flere af kravene forudsætter, at der etableres en metode f.eks. til fastlæggelse af en procent for materialelevnvinding for de forskellige materialer, til fastlæggelse af triptal for genbrugelige emballager (det antal gange en given emballage skal kunne genbruges under normalt forudsigelige anvendelsesbetingelser) og til fastlæggelse af mindste nedre brændværdi for en optimal energiudnyttelse.

I lyset af de betydelige fortolkningsproblemer, som direktivets væsentlige krav giver anledning til, er det beklageligt, at Kommissionen ikke besvarer den danske regerings anmodning om, at Kommissionen nærmere redegør for, på hvilket grundlag Kommissionen når frem til, at metaldåser til øl og sodavand opfylder de væsentlige krav. I sin udtalelse begrundes Kommissionen alene denne konklusion med en kortfattet henvisning til, at metaldåser kan nyttiggøres eller genvindes. Kommissionens synspunkt synes altså at være det, at såfremt en emballagetype kan nyttiggøres eller genvindes, så er de væsentlige krav uden videre opfyldt, og den pågældende emballage kan frit anvendes i alle lande til alle formål.

Et sådant synspunkt giver den danske regering betydelige forståelsesproblemer. Hvis lovgiver havde ønsket at skabe en sådan retstilstand, havde det ikke været nødvendigt at udarbejde et bilag II med flere rækker forskellige krav til emballagens miljøegenskaber, men man kunne have nøjedes med en kort direktivbestemmelse med netop det indhold, at alle emballager skal kunne enten nyttiggøres eller genanvendes.

En reduktion af direktivets bilag II til alene at være et krav om, at emballagen skal kunne nyttiggøres eller genanvendes, gør bilag II næsten indholdsløst. Der er meget få - om overhovedet nogen - emballagetyper, der ikke teoretisk på en eller anden måde kan nyttiggøres efter brug. Om ikke andet ved forbrænding med energiudnyttelse, der som bekendt efter Fællesskabets egen terminologi er omfattet af begrebet nyttiggørelse.

Som det fremgår af ovenstående eksempler, indebærer de meget generelle og uklart formulerede krav stor usikkerhed om tolkningen af samt afvejningen imellem de forskellige krav - især da medlemsstaterne efter artikel 9 skal sørge for, "at emballage kun markedsføres, hvis den opfylder alle væsentlige krav i dette direktiv, herunder bilag II".

Hertil kommer, at hvis Kommissionens fortolkning lægges til grund på dette punkt, har regeringen overordentligt vanskeligt ved at forstå rækkevidden af det selvstændige indhold af pkt. 2 i bilag II, idet en emballagetype, der alene kan opfylde pkt. 3 (f.eks. en dåse), ikke samtidig vil kunne opfylde pkt. 2, jf. herom straks nedenfor.

Den danske regerings forståelse af de væsentlige krav

Som anført er den danske regering enig med Kommissionen i, at de væsentlige krav er gældende og skal administreres af medlemslandenes myndigheder - også i relation til emballager til øl og sodavand. Dette indebærer en pligt for medlemslandene til at anvende de væsentlige krav i deres administration. Både i den forstand, at medlemslandene skal sikre, at alle emballager, der anvendes ved produktmarkedsføring i deres lande, overholder de væsentlige krav, og i den forstand, at der ikke - udover hvad der måtte være særligt hjemlet andetsteds i direktivet - lægges hindringer i vejen for fri anvendelse af emballage, der opfylder direktivets væsentlige krav, herunder bilag II.

Regeringen kan imidlertid ikke finde noget juridisk belæg for - og ville ej heller kende nogen faglig eller juridisk metode til - at tillægge direktivets væsentlige krav en harmoniseringsvirkning, der går ud over det indhold, der umiddelbart kan læses ud af kravenes egen ordlyd og sammenhæng. Dette indhold er - som der ovenfor er redegjort for - af begrænset klarhed.

Direktivet giver som nævnt ingen anvisning på, hvorledes det skal afgøres, om et givet produkt skal markedsføres i genbrugelig emballage, der skal opfylde kravene i bilag II, punkt 2, eller blot i genanvendelig emballage, der skal opfylde kravene i samme bilags punkt 3, eller evt. om der til nogen typer emballage skal stilles krav om begge dele, således at den genbrugelige emballage skal kunne genanvendes, når den ikke længere kan genbruges.

Den danske regering kan ikke se, af hvilke bestemmelser i direktivet det skulle fremgå, at producenterne frit skal kunne vælge mellem de forskellige krav i bilag II. Regeringen kan således ikke umiddelbart følge Kommissionens tankegang, når Kommissionen under pkt. 4.2. i den begrundede udtalelse fremhæver, at de væsentlige krav i bilag II, punkt 2, "alene skal opfyldes for emballage, der er beregnet til genbrug". Dette synspunkt synes netop at basere sig på en tankegang, hvorefter en producent efter direktivet altid har krav på at kunne "shoppe" rundt i de væsentlige krav.

Efter den danske regerings opfattelse er der imidlertid på nuværende tidspunkt intet i direktivet, der hindrer en medlemsstat i på grundlag af miljømæssigt veldokumenterede kriterier at stille krav om, at bestemte produkttyper skal markedsføres i genbrugelig emballage.

Overført på det danske returflaskesystem betyder dette, at de danske myndigheder ved udformningen af et genbrugssystem for visse produkter skal respektere de væsentlige krav, som direktivets bilag II opstiller i punkt 2 til sådanne produkters emballage, sålænge der ikke findes harmoniserede standarder, der nærmere udfylder disse krav.

I tilfælde, hvor en medlemsstat efter bl.a. direktivets artikel 5 har valgt at indføre et obligatorisk genbrugssystem, er regeringen således enig med Kommissionen i, at medlemsstaterne skal følge direktivets bilag II, punkt 2. Men regeringen er derimod ikke enig med Kommissionen i, at en emballage, der blot opfylder nogle af de væsentlige krav i Bilag II, har krav på at blive markedsført i en medlemsstat, der netop lægger vægt på, at emballage til bestemte produkter skal kunne genbruges.

Det forhold, at der ikke i dag gælder et forbud over for importører mod markedsføring af øl og sodavand i engangsemballage af plast og glas, kan imidlertid omvendt ikke i sig selv, som Kommissionen synes at forudsætte, tages som et udtryk for, at de danske myndigheder har anerkendt, at de omhandlede engangsemballager opfylder emballagedirektivets væsentlige krav. En afklaring heraf må afvente en færdiggørelse af direktivet i form af vedtagelse af harmoniserede standarder.

Konklusion vedrørende emballagedirektivets harmoniseringsvirkning

Det er på baggrund af ovenstående betragtninger - og i fraværet af harmoniserede standarder og overensstemmelsesprocedure - vanskeligt på nuværende tidspunkt præcist at forudse, hvorledes en autoritativ fælleseuropæisk fortolkning af direktivets væsentlige krav - og dermed miljøbeskyttelsesniveauet - vil udvikle sig fremover. Det er derfor regeringens opfattelse, at frihandelskravet i direktivets art. 18 på nuværende tidspunkt kun har begrænset gennemslagskraft - og under alle omstændigheder skal ses i lyset af bl.a. direktivets art. 5.

Det er således regeringens opfattelse, at det forhold, at direktivet endnu ikke indebærer en udtømmende harmonisering, betyder, at frihandelsklausulen i artikel 18 ikke for nærværende er til hinder for, at medlemsstaterne kan stille krav om, at emballage skal kunne genpåfyldes, hvor dette, i overensstemmelse med EF-Traktatens art. 30/36, har en tilstrækkelig miljømæssig begrundelse, således som det er dokumenteret i den danske LCA, se straks nedenfor afsnit 2.

Regeringen skal tilføje, at det ikke er en isoleret dansk opfattelse, at der er meget betydelige problemer med at omsætte de væsentlige krav til praktisk administrerbar forvaltning. På det seneste møde i Komiteen, der er nedsat i medfør af direktivets artikel 21, gav således flere medlemsstaters repræsentanter udtryk for, at det på direktivets nuværende harmoniseringsstade ikke er muligt at vurdere, om en emballage er i overensstemmelse med direktivets væsentlige krav.

1.2.1. Særligt om de væsentlige krav og livscyklusvurdering

Efter Kommissionens opfattelse fremgår det ikke af direktivet, at en livscyklusvurdering (LCA) kan benyttes til at bestemme overensstemmelse med de væsentlige krav eller til at retfærdiggøre, at visse typer af emballage ikke kan markedsføres, og at direktivet ikke giver belæg for det synspunkt, at hele typer af emballage, på grundlag af resultaterne af en LCA, kan forbydes, således som fastsat i de danske regler. Resultaterne af en LCA kan derfor ikke retfærdiggøre et fuldstændigt forbud.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at hverken LCA-modellen eller andre eksisterende faglige vurderingsmetoder, således som direktivet foreligger på det nuværende ufuldstændige harmoniseringsniveau, isoleret kan benyttes som et præcist og afgørende grundlag for at vurdere, om en emballagetype opfylder de væsentlige krav i direktivets bilag II.

Som tidligere nævnt er det imidlertid den danske regerings opfattelse, at direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne på grundlag af miljømæssige kriterier efter en anerkendt metode, f.eks. en LCA, opstiller krav om, at bestemte former for emballager til bestemte produkter, herunder emballager til bestemte drikkevarer, skal kunne genbruges.

1.2.2. De væsentlige krav - produktspecifikke krav

Kommissionen bemærker i den begrundede udtalelse, at direktivet omfatter alle emballagetyper, uanset hvilke produkter emballagen anvendes til. Sammenfattende anfører Kommissionen, at der ikke er grundlag for den opfattelse, at visse produkttyper er undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Den danske regering er, som indledningsvist påpeget, enig heri.

Kommissionens argumentation synes imidlertid tillige at basere sig på det synspunkt, at det slet ikke er relevant for vurderingen af en given emballagetypes forhold til direktivets væsentlige krav, hvilket produkt den pågældende emballage skal emballere. Eller med et eksempel: hvis en metaldåse opfylder de væsentlige krav i relation til emballering af makrelsalat, så gør den det pr. definition også, hvis den anvendes til emballering af øl.

Hvis dette synspunkt skulle være korrekt, ville det for det første reducere det miljømæssige indhold i direktivets væsentlige krav til noget nær ingenting. Hvis det forhold, at bestemte produkters karakter eller anvendelse kræver nogle særlige nødvendige - men ikke miljøvenlige - egenskaber ved emballagen, skulle medføre en pligt til, at også alle andre produkter, der udmærket vil kunne emballeres i en mere miljøvenlig emballage, også skal kunne markedsføres i den ikke-miljøvenlige emballagetype, så ville direktivet i al praktisk virkelighed virke stik mod dets erklærede miljømæssige mål.

Imidlertid er der efter den danske regerings opfattelse heller ikke i direktivet støtte for en sådan opfattelse. Tværtimod.

Den danske regering har tidligere peget på, at Kommissionens eget mandat til det europæiske standardiseringsorgan CEN (M 200, rev. 3) om udarbejdelse af standarder vedrørende direktivets væsentlige krav tydeligt peger på, at de væsentlige krav skal fortolkes med udgangspunkt i det emballerede produkt (det pågældende produkts emballeringsbehov).

I dette mandat lægger Kommissionen således op til en meget bred tilgang, idet den henviser til direktivets meget livscyklusorienterede bestemmelser i artikel 1, 3 § 4 og 4. Det fremgår således af Kommissionens mandat, at:

"The standard containing the requirements regarding prevention shall be in line with article 1, 3 § 4, 4 and 9 and Annex II § 1, indents 1, 2 and 3 of the Directive. Prevention of packaging waste and any impact thereof on the environment are key objectives of the Directive."

Det er i forlængelse heraf den danske regerings opfattelse, at de væsentlige krav i direktivet tager udgangspunkt i det produkt, der skal emballeres. De væsentlige krav tager derimod ikke udgangspunkt i emballagetyper som sådan. Det fremgår således af bilag II, pkt. 1, 1, pind, at:

"Emballage skal fremstilles på en sådan måde, at emballagens rumfang og vægt mindskes til det minimum, der behøves til at bevare det for det emballerede produkt og for forbrugeren nødvendige sikkerheds-, hygiejne- og acceptniveau." (fremhævelse tilføjet)

Kommissionen forholder sig imidlertid ikke til de danske synspunkter vedrørende sammenhængen mellem produkt og valg af emballage.

Kommissionen anfører flere steder i den begrundede udtalelse, at metaldåser anvendes til bl.a. konserver og visse typer af drikkevarer, så som cacao-mælk, juice og cider. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at den danske regering ikke har anført, på hvilken måde disse emballager ikke opfylder de væsentlige krav.

Den danske regering afviser ikke, at metaldåser opfylder nogle af de væsentlige krav i bilag II, men som regeringen tidligere har anført, er det regeringens opfattelse, at direktivet - på det nuværende harmoniseringsstade - ikke tvinger en medlemsstat til accept af en bestemt emballagetype til et givet produkt. Regeringen er således ikke enig med Kommissionen i, at et produkt i en emballage, der blot opfylder nogle af de væsentlige krav i bilag II, har krav på at blive markedsført i en medlemsstat, der netop lægger vægt på, at emballage til dette produkt kan genbruges.

Det er netop den produktspecifikke tilgang til de væsentlige krav, der er baggrunden for, at de danske myndigheder alene stiller krav om, at emballage til øl og sodavand skal leveres i genpåfyldelig emballage, jvf. pkt. 2 i bilag II (bortset fra importeret øl og sodavand).

Ikke-kulsyreholdige læskedrikke er således ikke omfattet af bekendtgørelsen om emballage til øl og læskedrikke, hvorfor der for ikke-kulsyreholdige læskedrikke, som påpeget af Kommissionen, er et frit emballagevalg, ligesom der ikke stilles krav om pant og returtagning. Det skal ses i sammenhæng med, at ikke-kulsyreholdige læskedrikke, såsom ikke-kulsyreholdige mineralvand, iste, nektar m.v., udgør en meget lille andel af det samlede læskedrikkemarked. Eksempelvis skønnes salget af iste at udgøre under 2 % af det samlede læskedrikkesalg, hvoraf kun en lille del sælges i

metaldåser. Det bemærkes endvidere, at andelen af dåser til ikke-kulsyreholdige beskattede drikkevarer udgør ca. 1 % af de beskattede drikkevareemballager.

Skulle der ske en væsentlig forskydning i forbrugsmønteret, vil de danske miljømyndigheder revurdere bekendtgørelsens anvendelsesområde.

I modsætning hertil udgør emballager til øl og sodavand efter regeringens beregninger ca. 550 millioner enheder. Der bliver genpåfyldt 2,8 milliarder flasker om året i det danske returflaskesystem. Systemet fortrænger samlet, hvad der årligt ville svare til ca. 390.000 tons affald (beregnet som om der anvendtes engangsemballage), forudsat at der er den samme fordeling mellem plast og glaseballage som i det nuværende retursystem. Til sammenligning var den samlede dagrenovationsmængde i 1997 1.621.000 tons i Danmark, hvoraf emballageaffaldsmængden udgjorde ca. 450.000 tons.

2. Miljømæssig begrundelse for krav om anvendelse af genbrugssystemer

Som redegjort for ovenfor, er det den danske regerings opfattelse, at emballagedirektivet, herunder de væsentlige krav, på nuværende tidspunkt ikke er til hinder for, at Danmark på baggrund af de miljøhensyn, direktivet baserer sig på, samt under respekt for traktaten stiller krav om genpåfyldelighed til emballage til øl og sodavand. Med hensyn til de miljømæssige argumenter herfor skal den danske regering nærmere fremhæve følgende:

2.1. Genbrug prioriteret i direktivet

-

Det følger af 2. indledende betragtning til direktivet, at den bedste måde at undgå emballageaffald på er at reducere den samlede mængde emballage. Endvidere er det udtrykkeligt fastsat i den 6. indledende betragtning, at foranstaltninger i direktivet ikke må indskrænke andre relevante krav til kvaliteten af emballage eller emballerede produkter. Endelig er det udtrykkeligt anført i den 9. indledende betragtning, at der kan tages hensigtsmæssige foranstaltninger i brug for at forebygge produktion af emballageaffald.

Disse betragtninger er bl.a. udmøntet i direktivets art. 5, hvorefter medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten kan fremme genbrugssystemer for emballage, der genbruges på en fornuftig måde.

Det fremgår af direktivets 8. indledende betragtning, at direktivet respekterer en prioritering mellem genbrug og genvinding, baseret på LCA. Danmark har længe - og nu dokumenteret ved opdateringen af LCA'en for emballage til øl og læskedrikke, jf. straks nedenfor - lagt vægt på returflaskesystemet som en effektiv foranstaltning til at sikre miljøet. Det må efter den danske regerings opfattelse antages, at direktivet på nuværende tidspunkt giver medlemsstaterne mulighed for at indføre genbrugssystemer for bestemte emballagetyper til bestemte produkter.

Kommissionen anfører indledningsvist i forbindelse med gennemgangen af de danske regler for emballage til øl og læskedrikke, at såfremt genpåfyldelig metalemballage, der opfylder kravene i bekendtgørelsens § 1 og § 2, bringes på markedet, kan importerede drikkevarer ligeledes markedsføres i en sådan emballage. Regeringen kan bekræfte, at såfremt der måtte blive introduceret en genpåfyldelig metalemballage, der opfylder kravene i bekendtgørelsens § 1 og § 3, ville de danske myndigheder tillade markedsføring af importerede drikkevarer i en sådan emballage.

2.2. Miljøbegrundelse i øvrigt - livscyklusvurdering

Det danske genpåfyldelighedskrav støttes endvidere som tidligere nævnt af en LCA, som direktivets 8. indledende betragtning udtrykkeligt efterspørger. Danmark har længe - og senest dokumenteret ved opdateringen af LCA-en for emballage til øl og læskedrikke - lagt vægt på returflaskesystemet som en effektiv foranstaltning til at sikre miljøet.

Som regeringen redegjorde for i besvarelsen af 21. august 1998 på den supplerende åbningsskrivelse, er hovedkonklusionerne i opdateringen følgende:

De genpåfyldelige flasker af glas og PET, der indgår i det danske retursystem, falder generelt miljømæssigt bedre ud end de tilsvarende engangsflasker og ståldåser. De genpåfyldelige flasker ligger således i en miljømæssigt bedre gruppe med hensyn til væsentlige ressourceforbrug og væsentlige miljøeffekter. Ståldåsen og engangsflaskerne af PET og glas falder i en miljømæssigt ringere gruppe.

Resultaterne for aluminiumsdåsen er følsomme over for forudsætningerne om elproduktion.

Hvis den marginale elproduktion i overvejende grad forudsættes baseret på fossile brændsler som f.eks. kul, vil aluminiumsdåsen falde i den ringere gruppe. Dette er det mest sandsynlige, hvis man ser samlet på det europæiske marked, og dette er derfor anvendt som hovedscenarie i rapporten. Hvis den marginale elproduktionen forudsættes at være baseret på kernekraft, vil aluminiumsdåsen falde miljømæssigt relativt bedre ud på de analyserede effekter og ressourceforbrug end i hovedscenariet. I dette tilfælde vil aluminiumsdåserne i stedet generere mere radioaktivt affald end returflaskerne.

Kommissionen anfører, at der ikke er nævneværdige forskelle i miljøbelastningen mellem genbrugsflasker og aluminiumsdåser, når der bortses fra forudsætningerne for elproduktion.

Hertil skal den danske regering bemærke, at der i beregningen af et emballagesystems miljøbelastning fra emballagens vugge til grav ikke kan ses bort fra det elforbrug, der er forbundet med de forskellige faser, en emballage gennemløber i dens livscyklus, når der er forbundet et ressourceforbrug eller en miljøeffekt hermed. Livscyklusvurderingen medtager netop alle de ressourceforbrug og miljøeffekter, der er væsentlige for emballagens livscyklus. Derfor er det også nødvendigt at gøre nogle forudsætninger for, hvilke brændsler dette el bliver produceret ved. Ellers giver det efter den danske regerings opfattelse ikke mening at gennemføre en sådan livscyklusvurdering.

Produktionen af aluminiumsdåser er forbundet med et relativt stort elforbrug. Af denne årsag bliver aluminiumsdåsesystemet derfor følsomt over for de antagelser, der gøres om elproduktionen, jf. ovenstående vedrørende konklusionerne af livscyklusvurderingen.

Livscyklusvurderinger er som andre beregninger behæftet med usikkerhed og variationer. Usikkerheden relaterer sig til måle- og beregningsusikkerheder på tallene og til manglende data. De forudsætninger, der er gjort ved fastlæggelse af systemet, giver også muligheder for variationer på resultaterne. Herunder er valg af elproduktionsforudsætninger og allokeringsmetode (den metode, hvorefter f.eks. "gevinsten" ved at anvende sekundært materiale tilskrives det pågældende emballagesystem) centrale. Usikkerheden på resultaterne i en livscyklusvurdering er derudover forbundet med karakteriseringen, normaliseringen og vægtingen i vurderingsdelen.

Til at tackle og identificere disse usikkerheder er der gennemført dominansanalyser, hvor de mest kritiske ressourceforbrug og de væsentligste miljøeffekter samt de mest kritiske affaldskategorier udpeges. Der foretages tillige en identifikation af hvilke processer, der er vigtigst for hver af emballagesystemerne, og hvilke emissioner, der er mest betydende i disse processer.

Der er dernæst gennemført følsomhedsanalyser på en række væsentlige antagelser med hensyn til vigtige emissioner: CO₂-emission, NO_x-emission, SO₂-emission og VOC-emission. Følsomhedsanalyserne vedrører bl.a. elproduktion, allokeringsmetoder, indsamlingsprocenter, emballagevægt og transportdata.

Da elnettet i Europa er et sammenhængende net, og da der sker en stigende handel af el over grænserne i takt med liberaliseringen af elmarkedet, er der blandt andet derfor forskellige opfattelser inden for livscyklusvurderingseksperter af, hvilke forudsætninger der skal ligge til grund for elproduktionen. Derfor er der gennemført følsomhedsanalyser af denne forudsætning.

Som hovedscenarie i livscyklusvurderingen er valgt den langsigtede marginale elproduktion i EU, det vil sige at alle elforbrugende processer, der foregår i Europa, vil blive beregnet på samme grundlag, nemlig et moderne kulfyret kondensværk. Som begrundelse blev anført, at der i øjeblikket foregår en liberalisering af elmarkedet i EU, hvor der forventes en stigende handel med el over grænserne. Der er beregnet følsomheder udfra en betragtning om, at elmarkedet ikke er ét marked men flere opdeltede markeder. I ét scenarie antages den marginale elproduktion i de nordiske lande at ske på et gasfyret elværk, mens den marginale elproduktion uden for de nordiske lande antages at ske på et kulfyret kondensværk. Der er også foretaget beregninger med gasfyret elværk på alle markederne og med eksisterende gennemsnitstal for EU. I konklusionerne inddrager rapporten derudover en yderligere usikkerhed, som ikke er medtaget i beregningerne, nemlig hvis der i Sverige sker en udskydelse af tidsplanen for afviklingen af atomkraften.

Det er således konsulenternes konklusion, at der inden for hovedscenariet er signifikant forskel på miljøbelastningen fra hhv. genpåfyldelige flasker og engangsemballage. Ser man f.eks. på bidragene til drivhuseffekten for emballager til øl, så er forskellen mellem de genpåfyldelige glasflasker og de analyserede engangsemballager af glas til øl større end en faktor 2. Den årlige CO₂-emission set i relation til det samlede danske elforbrug for emballager på 33 cl kan for genbrugsflasker således beregnes til 100.000 tons, for engangsflasker til 210.000 tons og for stål- og aluminiumsdåser til henholdsvis 208.000 tons og 247.000 tons.

Kommissionen anfører endvidere, at det må formodes, at forudsætningerne angående transportforhold kan have indflydelse på miljøvurderingen af genbrugsflasker. Hertil skal den danske regering bemærke, at det er den danske regering enig i, for så vidt angår transport i forbindelse med distributionen af øl og sodavand. For 33 cl genbrugsflasker til øl er det i livscyklusvurderingen beregnet, at bidraget fra distribution udgør 17% af systemets samlede bidrag til drivhuseffekten. Bidraget fra distribution til fotokemisk ozonlagsdannelse udgør næsten 60% af systemets samlede bidrag til denne miljøeffekt.

I opdateringsprojektet blev der, set i lyset af vigtigheden af transportforudsætninger og set i lyset af, at der i det tidligere projekt blev anvendt litteraturredata, hvad angår transportforudsætninger, gjort meget ud af at få realistiske og opdaterede forudsætninger angående transport i forbindelse med distribution af den fyldte og tomme emballage til og fra bryggeri/tapperi. Forudsætninger vedrørende distribution er tilvejebragt fra bl.a. den danske bryggeriforening, VOLVO og CORINAIR studiet. Der henvises til teknisk rapport nr. 406 1998 "Energy and Transport Scenarios" for en uddybning af de valgte forudsætninger. Der er foretaget følsomhedsanalyser på disse forudsætninger, hvor resultaterne heraf er inddraget i konklusionerne. Det er den danske regerings opfattelse, at de anvendte forudsætninger er realistiske, og at der i konklusionerne i tilstrækkeligt omfang er taget højde for, at forudsætninger angående transportforhold kan have indflydelse på miljøvurderingen af genbrugsflasker.

-

Sammenfattende er det således fortsat regeringens opfattelse, at Danmark ved at opretholde et krav om, at øl og sodavand skal leveres i genpåfyldelig emballage (bortset fra importeret øl og sodavand), klart følger direktivets miljømæssige intentioner og endvidere klart har støtte i resultaterne af den danske LCA-opdatering.

3. Forholdet til traktatens art. 30-36

Kommissionen anfører, at det følger af EF-Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke må pålægge indenlandske producenter strengere nationale regler, hvis retsområdet er harmoniseret gennem fællesskabslovgivning.

Den danske regering er, som tilkendegivet ved svaret af 21. august 1998, enig heri, men afgørende i denne forbindelse er fortsat, at direktivet efter regeringens opfattelse ikke endnu indeholder en udtømmende harmonisering på området.

Som regeringen tidligere har redegjort for i besvarelsen af åbningsskrivelserne, finder regeringen, at selv om harmoniserede standarder ikke er en forudsætning for anvendelsen af direktivets væsentlige krav i bilag II, er det regeringens opfattelse, at så længe harmoniserede standarder ikke findes, må hver medlemsstat søge at udfylde direktivets væsentligste krav under respekt af traktaten. Danmark er derfor forpligtet til at respektere EF-traktatens art. 30 ved fastsættelsen af emballagekrav for importerede drikkevarer.

For at sikre varernes fri bevægelighed har den danske regering netop indtil videre undladt at kræve, at også importerede drikkevarer skal være påfyldt i emballager, der kan genpåfyldes. For importerede drikkevarer er det tilstrækkeligt, at emballagen kan materialegenvindes, jf. § 3, stk. 1, nr. 2. Det er derfor den danske regerings opfattelse, at de danske regler i virkeligheden meropfylder proportionalitetsbetingelsen i EF-traktatens artikel 30.

Den danske regering gjorde i forbindelse med besvarelsen af den oprindelige åbningsskrivelse i øvrigt opmærksom på, at der på baggrund af resultaterne af den gennemførte livscyklusvurdering af emballage til øl og læskedrikke kunne argumenteres for, at kravet om genpåfyldelighed også kunne omfatte importører.

-

Som det fremgik af svaret, har de danske myndigheder imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at tage skridt til i en overgangsperiode, hvor der endnu ikke foreligger harmoniserede standarder eller overensstemmelsesprocedure, at forbyde de omhandlede engangsemballager.

Den danske regering skal understrege, at artikel 30 ikke finder anvendelse i forhold til danske regler, der udelukkende stiller krav til danske produkter. Bekendtgørelsens § 2, jf. § 1, stk. 2, der udelukker, at danske producenter kan sælge øl og læskedrikke i metaldåser og engangsemballage, udgør ikke i sig selv en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt efter art. 30. Bestemmelsen i § 2, jf. § 1, stk. 2, finder kun anvendelse på producenter i Danmark. Der henvises herved til Domstolens udtrykkelige konstatering herom i præmis 24 i sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland, Saml. 1987, side 1227. På den baggrund er regeringen heller ikke enig med Kommissionen i, at de danske regler, som pålægger en pligt til at anvende genbrugsemballage til øl og sodavand produceret i Danmark, er i strid med direktivet og EF-traktatens art. 30.

-

Kommissionen bemærker, at Danmark tillader eksport af metaldåser til drikkevarer, herunder øl og kulsyreholdige drikkevarer. Baggrunden for, at Danmark ikke har udstrakt kravet om genpåfyldelighed til også at omfatte eksport af øl og sodavand, er, at det efter regeringens opfattelse klart følger af EF-Domstolens seneste praksis, at et medlemsland ikke kan varetage beskyttelsen af tvingende anerkendelsesværdige hensyn, som f.eks. miljøet, uden for medlemslandets grænser, jf. Generaladvokat Jacobs i sag C-384/93, Alpine Investments, Saml. 1995 I-1141 (punkt 55) og Domstolens afgørelse i samme sag. I denne dom afviste Domstolen, at Holland kunne varetage forbrugerbeskyttelseshensyn uden for de hollandske grænser, jf. dommens præmis 43.

Kommissionen anfører, at de danske regler om emballage til øl og sodavand efter Kommissionens opfattelse udgør en handelshindring i strid med reglerne om de frie varebevægelser, jf. traktatens artikel 30. Den danske regering er enig med Kommissionen i, at reglerne for import udgør en handelshindring i artikel 30's forstand. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at handelshindringen kan retfærdiggøres under henvisning til traktatens regler - og at de danske emballageregler således udgør lovlige handelshindringer.

I sagen om det danske returflaskesystem, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Saml. 1988, side 460, anerkendte Domstolen som bekendt, at det danske pant- og retursystem for emballage til øl og læskedrikke er et nødvendigt led i et system, der skal sikre, at emballagerne genbruges, og at det derfor må antages at være nødvendigt for at sikre de mål, der forfølges med bestemmelserne i emballagebekendtgørelsen, jf. dommens præmis 13.

Det er på den baggrund den danske regerings opfattelse, at Domstolen allerede ved denne dom har accepteret, at et pant- og retursystem som det danske, hvor der lægges vægt på emballagernes egnethed til at kunne genpåfyldes, er foreneligt med EF-traktatens art. 30, idet det dog herved forudsættes, at proportionalitetsbetingelsen er opfyldt. Domstolen frifandt Danmark, bortset fra den del af sagen, der vedrørte bestemmelser om begrænsningen af den mængde øl og læskedrikke, der måtte markedsføres i ikke godkendt emballage, til 3.000 hl.

Kommissionen anfører, at der ved returflaskedommen ikke er taget stilling til kravet om, at emballage udelukkende skal være genpåfyldelig. Det fremgår således efter Kommissionens opfattelse af dommen, at ethvert system, der sikrer, at emballagerne "genanvendes", er EF-medholdeligt. Kommissionen anfører endvidere, at metaldåser imidlertid også opfylder dette krav, idet dåser efter indsamling gennem et retursystem kan genanvendes eller genvindes.

Hertil skal regeringen bemærke, at i den engelske oversættelse af dommen anvendes termen "re-use". I den danske version anvendes termen "genanvendes". Denne term har traditionelt i den danske terminologi indbefattet "genbrug". Der er næppe nogen tvivl, om at termen "genanvendes" i sag 302/86 skal forstås som "genbrug". Kommissionens forståelse af ordet "genanvendes" i sag 302/86 er således ikke korrekt.

Som den danske regering har redegjort for under punkt 2, er der gode miljømæssige grunde til opretholdelse af det danske returflaskesystem. Som regeringen ligledes flere steder har beskrevet, er dette system indrettet, så det i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke er mere indgribende for den frie handel, end formålet - et effektivt retursystem -nødvendiggør.

4. Konklusion

På baggrund af den danske regerings svar til Kommissionen af 30. august 1997 og 21. august 1998 samt ovenstående betragtninger vedrørende Kommissionens begrundede udtalelse er det fortsat den danske regerings opfattelse, at opretholdelsen af bekendtgørelse nr. 124 af 27. februar 1989 med senere ændringer om emballage til øl og læskedrikke hverken er i strid med direktiv 94/62 /EF om emballage og emballageaffald eller med EF-Traktaten.

Den danske regering agter på baggrund af direktivets beskrevne manglende juridiske klarhed samt det anførte om forholdet til EF-traktatens regler ikke at foretage ændringer i de danske regler om emballage til øl og læskedrikke.

Det er fortsat den danske regerings opfattelse, at der med rette kan stilles spørgsmålstegn ved, om emballagedirektivet vil kunne sikre den miljøbeskyttelse, som Ministerrådet og Europa Parlamentet forudsatte, hvis direktivet administreres efter de principper, som Kommissionen i denne sag har argumenteret for. Konsekvenserne heraf ville blandt andet være, at medlemslandene i en ikke nærmere bestemt periode eller mere generelt ville være udelukket fra at opretholde gamle miljømæssigt fornuftige ordninger, som ligger inden for rammerne af såvel traktaten som det pågældende direktivs overordnede bestemmelser og bilag, og dermed sikre, at produkter fremstilles og bortskaffes på et miljømæssigt højt niveau.

Den danske regering finder fortsat, at der et betydeligt behov for en dialog mellem Kommissionen og medlemslandene om, hvorledes Fællesskabets administration af miljøaspekterne af emballagedirektivet kan bringes til at fungere

tilfredsstillende i overensstemmelse med direktivets erklærede intentioner. Regeringen opfordrer Kommissionen til at inddrage disse aspekter ved den forudsatte revision af emballagedirektivet.